

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

**Ajuste fiscal y estabilidad presupuestaria: un estudio comparado entre
España y Puerto Rico**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Fernando Luis Lugo Camacho

Director

Julio V. González García

Madrid

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO
INSTITUTO DE DERECHO COMPARADO**



TESIS DOCTORAL

**AJUSTE FISCAL Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA:
Un estudio comparado entre España y Puerto Rico**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR PRESENTADA POR

Fernando Luis Lugo Camacho

Director

Prof. Dr. D. Julio V. González García

Madrid, 2019

© Fernando Luis Lugo Camacho, 2019



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

**DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DE LA TESIS
PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTOR**

D./Dña. Fernando Luis Lugo Camacho,
estudiante en el Programa de Doctorado en Derecho,
de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de
Madrid, como autor/a de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor y
titulada:

AJUSTE Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: UN ESTUDIO COMPARADO ENTRE ESPAÑA Y PUERTO RICO

y dirigida por: Julio Victor González García

DECLARO QUE:

La tesis es una obra original que no infringe los derechos de propiedad intelectual ni los derechos de propiedad industrial u otros, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, en particular, la Ley de Propiedad Intelectual (R.D. legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, modificado por la Ley 2/2019, de 1 de marzo, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia), en particular, las disposiciones referidas al derecho de cita.

Del mismo modo, asumo frente a la Universidad cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de la autoría o falta de originalidad del contenido de la tesis presentada de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

En Madrid, a 1 de julio de 2019

Fdo.: 

Esta DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD debe ser insertada en
la primera página de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor.

© Fernando Luis Lugo Camacho, 2019

Ninguna parte de este trabajo podrá copiarse, reproducirse o transmitirse sin el consentimiento expreso y escrito del autor.

No part of this work may be copied, reproduced or transmitted without prior explicit and written consent from the author.

A la memoria de mis padres

ÍNDICE

RESUMEN / ABSTRACT	xi
ABREVIATURAS	xiii
INTRODUCCIÓN.....	1
A. Exposición del problema.....	1
B. Propósito, método e hipótesis del trabajo	3
1. Propósito	3
2. Método.....	5
3. Hipótesis	7
C. Descripción del trabajo	8
CAPÍTULO I: Cuestiones generales en torno a la globalización.....	13
A. Breve descripción del fenómeno de globalización económica	13
1. Globalización en general	13
2. Globalización y Derecho	29
3. Globalización y Derecho Administrativo	32
B. Desarrollo doctrinal	34
1. Jurídico	35
2. Económico	57
CAPÍTULO II: La intervención del Estado en la actividad económica y el estudio del Derecho y Economía.....	75
A. Justificación de la intervención del Estado en la actividad económica	75
1. Introducción.....	75
2. Justificaciones jurídicas	81
3. Justificaciones económicas	95
B. Breve recuento de las políticas económicas y los instrumentos disponibles para su aplicación	107
1. Introducción.....	107
2. Tipología jurídica de los modos de intervención administrativa en la economía....	109
3. Tipología económica sobre la intervención estatal.....	111

C. Consideraciones en torno al estudio del Derecho y Economía	118
1. Introducción	118
2. Derecho y (micro)economía	119
3. Derecho y (macro)economía.....	126
4. Consideraciones adicionales en torno al Derecho y la macroeconomía.....	144
CAPÍTULO III: La acción fiscal del Estado ante la crisis: déficit, deuda y sostenibilidad fiscal	149
A. Política fiscal como vehículo para la estabilización económica.....	151
1. Advertencias preliminares	151
2. Acciones ante el crecimiento	155
3. Acciones ante la contracción	160
4. Problemas típicos de la implantación de la política fiscal y posibles soluciones	165
B. Déficit, deuda pública estabilidad presupuestaria	178
1. Vías para financiar los déficits	178
2. Modos de medir la orientación de la política fiscal y su sostenibilidad	183
3. Relación entre déficits y deuda pública (dinámica de la deuda)	189
4. Sostenibilidad de la deuda pública y estabilidad presupuestaria	193
C. Consolidación fiscal: medidas extraordinarias para alcanzar la estabilidad presupuestaria	200
1. Cuando la trayectoria de la deuda se percibe como insostenible y la consolidación fiscal	200
2. Medidas características de una consolidación fiscal	204
3. Multiplicadores del gasto público y la consolidación fiscal.....	210
4. Evaluación general de los resultados de las consolidaciones	219
D. Consideraciones especiales hacia las regiones ultraperiféricas.....	221
1. Advertencias previas.....	221
2. España y sus regiones insulares	227
3. EE.UU. y sus regiones insulares.....	228
4. Problemas de las regiones insulares ante la consolidación fiscal	231
CAPÍTULO IV: Antecedentes, detonantes, y desenvolvimiento de la crisis	233
A. Antecedentes	235
1. En general	235
2. Antecedentes de la crisis en España	247

3. Antecedentes de la crisis en Puerto Rico	252
B. Detonantes y desarrollo de la crisis.....	262
1. En general	262
2. Detonantes y desarrollo de la crisis en España	269
3. Detonantes y desarrollo de la crisis en Puerto Rico	273
CAPÍTULO V: Consolidación fiscal y enseñanzas de la crisis: análisis de legislación..	281
A. Consideraciones previas.....	282
1. Entes supraestatales como mecanismos para estabilizar el presupuesto	282
2. La Constitución como mecanismo para estabilizar el presupuesto	285
3. Agencias de control fiscal como mecanismo de estabilización presupuestaria.....	289
B. Ejemplos de leyes fiscales expansivas al inicio de la crisis.....	292
1. Introducción.....	292
2. España.....	292
3. EE.UU.....	293
4. Puerto Rico	294
C. Legislación de urgencia (emergencia) para la consolidación fiscal	295
1. Consideraciones generales.....	295
2. España.....	297
3. Puerto Rico	311
4. Análisis comparativo y apuntes en torno a las consecuencias económicas.....	330
5. Consecuencias económicas y posibles alternativas	333
D. Evaluación general a través de eventos posteriores	334
1. España.....	335
2. Puerto Rico	336
CONCLUSIONES	338
BIBLIOGRAFÍA	350

RESUMEN / ABSTRACT

El objetivo de este trabajo es presentar un análisis comparativo de las leyes de consolidación fiscal aprobadas luego del estallido de la crisis financiera mundial de 2008: dos leyes de España y dos de Puerto Rico. Los eventos que impulsaron estas leyes fueron resultado de la interrelación económica creciente de los mercados mundiales, y por esto se inicia el escrito con una breve discusión de la globalización económica y sus efectos sobre los ordenamientos jurídicos. Los ordenamientos bajo comparación provienen de tradiciones diferentes, por lo que se presenta un desarrollo histórico y sistemático de los mismos. La crisis exigió la intervención de los gobiernos para intentar reestablecer la actividad económica luego de su severa contracción. Se presentan, por tanto, las justificaciones para dicha intervención. De paso, se destaca el papel que ha jugado la crisis el estudio del Derecho y la Economía, y las diferencias en su desarrollo tanto en España como en los Estados Unidos; y se apunta a la necesidad de incluir en estos estudios aspectos macroeconómicos para que el diseño de las regulaciones y las leyes puedan tener más efectividad, particularmente bajo situaciones especiales como una recesión grave. La política fiscal fue fundamental durante la crisis. Se expone una discusión más detallada de esta política y sus instrumentos, junto con la relación entre déficits, deuda, y sostenibilidad fiscal; y se presentan las medidas extraordinarias de consolidación fiscal que se utilizaron durante la crisis. Se apuntan algunos efectos de estas consolidaciones en las regiones insulares pertenecientes a países de mayor tamaño, particularmente en Canarias y en Puerto Rico. El trabajo continúa con un breve recuento de los antecedentes, detonantes y desenvolvimiento de la crisis en términos generales, y sus particularidades para España y para Puerto Rico. Luego se expone un análisis específico y comparativo sobre una selección de leyes de consolidación fiscal aprobadas en España y en Puerto Rico. Termina el escrito con una sección donde se muestran las conclusiones.

The objective of this work is to present a comparative analysis of the fiscal consolidation laws approved after the outbreak of the 2008 world financial crisis: two laws of Spain and two of Puerto Rico. The events that drove these laws were the result of the increasing economic relationships of the world markets, and for this reason the writing begins with a brief discussion of economic globalization and its effects on legal systems. The orderings under comparison come from different legal traditions, so their historic and systematic developments are presented. The crisis impelled government interventions to try to reestablish economic activity after its severe reduction. Therefore, the justifications for those interventions follow. As a sideline, the role that the study of Law and Economics has played in this crisis, and the differences in its development both in Spain and in the United States, is highlighted. It is also emphasized the need to include macroeconomic aspects in these studies so that the design of regulations and laws can be more effective, particularly under special situations such as a harsh recession. Fiscal policy was fundamental during the crisis. A more detailed discussion of this policy and its instruments is presented, along with the relationship between deficits, debt, and fiscal sustainability; and the extraordinary measures of fiscal consolidation that were used during the crisis are portrayed. Some effects of these consolidations are shown for the island regions belonging to larger countries, particularly on the Canary Islands and on Puerto Rico. The work continues with a brief recount of the crisis background, its detonating events, and its development in general terms, and its particularities for Spain and Puerto Rico. Then a specific analysis is presented on the selected fiscal consolidation laws approved in Spain and Puerto Rico. The writing ends with a section that contains the conclusions.

ABREVIATURAS

AAFAF	Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal
AED	Análisis Económico del Derecho
AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
APP / CPP	Alianzas Público-Privadas / Colaboraciones Público-Privadas
ARRA	Ley de Recuperación y Reinversión Americana
BCE	Banco Central Europeo
Def _p	Déficit primario
DPE	Derecho Público Económico
D.P.R.	Decisiones de Puerto Rico
EE.UU.	Estados Unidos de América
ECOFIN	Consejo de Asuntos Económicos y Financieros
Fed	Banco de la Reserva Federal de los EE.UU.
FISCO	Coeficiente de Estabilización Fiscal (por sus siglas en inglés)
FMI / IMF	Fondo Monetario Internacional
IRPF	Impuesto a la Renta de las Personas Físicas
OCDE / OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial de Comercio
PEID / SIDS	Pequeños Estados Insulares en Desarrollo
PIB	Producto Interno Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
PROMESA	Ley de Supervisión, Gerencia y Estabilidad Económica de Puerto Rico
S.Ct.	Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América
SP _d	Saldo presupuestario discrecional
TECG	Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria

INTRODUCCIÓN

A. Exposición del problema

La crisis financiera que venía gestándose desde los inicios del presente siglo, y que se hizo evidente en 2008 tuvo consecuencias nefastas para muchas economías alrededor del planeta. El fenómeno de la globalización financiera, unido al desarrollo de mecanismos de financiamiento cada vez más complicados, atados esta vez al mercado hipotecario, hicieron que las consecuencias del estallido de la burbuja inmobiliaria tuvieran unas consecuencias mucho más intensas y de mayor amplitud –tanto espaciales como temporales– que otras crisis posteriores a la Segunda guerra mundial¹.

Esta crisis se inició como un fenómeno generado por el sector financiero privado; pero sus consecuencias tuvieron efectos en todos los sectores de la economía. El sector de la construcción colapsó en muchos lugares, el consumo privado también se contrajo; y con la reducción significativa en el comercio internacional, los sectores económicos que dependían ampliamente de las exportaciones igualmente se vieron afectados. Esta contracción en la actividad económica provocó a su vez que las finanzas del sector público se perjudicaran, generándose unos desequilibrios fiscales peligrosos que no se habían visto en mucho tiempo. Como era de esperarse, los ingresos públicos registraron bajas significativas, aun con medidas impositivas nuevas para intentar contrarrestar dichas mermas; y el gasto público aumentó considerablemente como consecuencia de tanto operaciones no-discrecionales – v.g., mediante los llamados *estabilizadores automáticos*– como de medidas discrecionales – v.g. rescates a instituciones privadas financieras o estratégicas².

¹ El volumen bibliográfico sobre este tema es considerable y creciente. Véanse a modo de ejemplo BLYTH, M., *Austerity: the history of a dangerous idea*, Oxford University Press; Oxford, New York, 2013; FARIA, J. E., *El derecho en la economía globalizada*, Trotta, Madrid, 2001; EMBID IRUJO, A., *El derecho de la crisis económica*, Prensas Universitarias de Zaragoza; Zaragoza, 2009; GAMERO CASADO, E., *Desafíos del derecho administrativo ante un mundo en disrupción*, Editorial Comares, S.L., Granada, 2015; GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., *Globalización económica y Estado*, HG editores, Madrid, 2015; GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., *El derecho ante la crisis: nuevas reglas de juego*, Atelier, Barcelona, 2013; SÁNCHEZ ANDRÉS, A.; TOMÁS CARPI, J. A. (eds.), *Crisis y política económica en España: un análisis de la política económica actual*, Thomson Reuters Aranzadi; Universitat, Departament d'Economia Aplicada, Cizur Menor (Navarra); Valencia, 2014.

² Para verificar las afirmaciones de este párrafo pueden consultarse distintas fuentes donde se tabulan y grafican los datos mencionados: para datos en Europa consúltase <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, para datos en Estados Unidos examínese <https://fred.stlouisfed.org>, y para datos de Puerto Rico puede informarse en

La combinación de reducciones en los ingresos y de aumentos en el gasto público está asociada con aumentos en el déficit público. La mayoría de las veces, estos aumentos del déficit público implican a su vez un aumento en la deuda pública. Si la situación de desequilibrio se percibe como una de carácter temporal de muy corto plazo, esto no debería despertar mayores preocupaciones. Cuando la economía retome su trayectoria de crecimiento se efectuarán los ajustes correspondientes para disminuir los déficits y los niveles de deuda. Sin embargo, si la contracción económica es muy grande y sus efectos comienzan a generar la impresión de que el patrón de crecimiento de la deuda fuese insostenible, entonces comienza la inquietud por reestablecer los equilibrios fiscales lo antes posible, por consolidar rápidamente las cuentas fiscales.

Uno de los problemas más serios y comunes en torno a este asunto es que el restablecimiento del equilibrio presupuestario –a la consolidación– se plantea cuando la economía está todavía en contracción, o cuando su crecimiento es muy débil. En estas circunstancias, implantar un programa de consolidación fiscal pudiera eliminar el crecimiento que hubiese estado experimentando la economía o, peor aún, acentuar la contracción económica que todavía estaba experimentando.

Luego del estallido de la crisis económica, tanto en los EE.UU. como en Europa, los gobiernos tomaron medidas para intentar contrarrestar la contracción económica que se estaba observando: aumentos en el gasto público, y disminución de los ingresos públicos mediante alivios tributarios. Se practicaron también otras medidas que intentaron mantener los niveles de la actividad económica privada, es decir, fomentando el consumo y la inversión privadas. Sin embargo, pasado un tiempo, y viendo que muchas de las medidas implantadas no daban unos resultados más rápidos y contundentes, comenzó la preocupación por la consolidación fiscal.

Las consolidaciones fiscales se diseñan y se implantan mediante leyes de ajuste fiscal. Este tipo de legislación suele tener unas características particulares que no suelen tener otro tipo de legislación. Y a pesar de que cada pieza legislativa deba corresponder al país donde vaya a

<https://www.bde.pr.gov/BDESite/PRED.html>. Otras fuentes de datos, al igual que comentarios y análisis sobre los desarrollos económicos más recientes, pueden verse en <https://www.imf.org/external/index.htm>, <https://www.worldbank.org>, y <http://www.oecd.org>. Esto es sólo una muestra de las múltiples fuentes de información sobre las condiciones económicas de distintos países y regiones a través del mundo.

aplicarse – y, en consecuencia, deba reflejar características muy propias del lugar donde habrá de operar –, no deja de sorprender que tanto en las formas como en los contenidos estas leyes suelen tener algunas similitudes importantes.

B. Propósito, método e hipótesis del trabajo

1. Propósito

El propósito de este trabajo es examinar las semejanzas y diferencias entre leyes que buscan la consolidación fiscal en distintos países, con problemas de déficits y de deuda pública, pero en ambientes diferentes. Más concretamente, se pretenden comparar dos leyes españolas y dos leyes puertorriqueñas de ajuste fiscal, y ver si las mismas han sido relativamente exitosas o no. No se trata de presentar una lista de similitudes y disparidades entre las leyes seleccionadas, sino de mostrar el marco teórico en que se fundan, y de ver el modo en que se originan y se implantan en ordenamientos jurídicos diferentes. Será curioso observar cómo el fenómeno de globalización comienza a generar resultados o soluciones cada vez más convergentes para problemas similares. Sin embargo, esto no implicará necesariamente que las soluciones sean satisfactorias. Por eso la importancia de intentar evaluar, en la medida de lo posible, el grado de éxito o de fracaso de las medidas bajo consideración.

Para llevar a cabo el propósito antes mencionado será fundamental contextualizar las medidas que se tomaron para las consolidaciones respectivas. Dado que estas medidas se tomaron en países con tradiciones jurídico-sociales similares en su origen, pero que en la actualidad corresponden a ordenamientos jurídicos diferentes; será necesario exponer brevemente los fundamentos del ordenamiento jurídico-administrativo español – de tradición continental – y compararlos con los fundamentos jurídico-administrativos de Puerto Rico – provenientes de la tradición norteamericana. También se requiere de una explicación sucinta del modo en que Puerto Rico pasó de ser una provincia del Reino de España a ser un *territorio no incorporado* de los EE.UU. En estas comparaciones se examinarán las formas en que se dictan las leyes de consolidación fiscal, sus propósitos explícitos, y algunos de sus contenidos.

La presentación de los contextos jurídicos bajo los que se desarrollan estas leyes de consolidación fiscal no sería suficiente para la comprensión de las medidas de ajuste fiscal. La legislación de consolidación fiscal no opera en un vacío material ni doctrinal. Por eso es

necesario presentar a su vez los fundamentos económicos que dieron paso a estas medidas, y las razones de la manera en que surgen y del modo en que se implantan. De esta manera será necesario también exponer el contexto económico-doctrinal y explicar el modo en que ha ido variando a través del tiempo la concepción de las funciones del Estado en economías capitalistas, esto es, en economías donde los medios de producción, su explotación y sus beneficios, están principalmente en manos privadas.

Una vez expuesto los fundamentos doctrinales tanto jurídicos como económicos, es conveniente exponer brevemente los fundamentos materiales que motivan estas leyes y el pensamiento que las fundamenta. Es decir, de los aspectos doctrinales se pasa a una explicación de los aspectos materiales que interactúan con los primeros para generar las leyes de consolidación fiscal. Y el contexto material por el que las doctrinas jurídicas y económicas reaccionan es el de la crisis financiera mundial. Ahora bien, esta crisis no se presentó de la nada, ni de forma incidental sobre cada una de las economías bajo estudio. Se trató de un fenómeno global cuya manifestación más clara y dañina se observó a partir de dicha crisis, pero cuyos fundamentos venían observándose desde hace bastante tiempo. Parte de estos fundamentos se han notado en los desarrollos doctrinales tanto jurídicos como económicos, pero también se han manifestado en múltiples facetas de la vida social. A este conjunto de expresiones suele llamársele *globalización*, un concepto de bastante indeterminación utilizado para indicar una serie de fenómenos que se han venido observando de forma más o menos simultánea en distintas partes del planeta. Por esta razón, es también importante exponer, aunque sea de forma breve, el modo en el que el llamado fenómeno de *globalización* ha venido afectando en general los distintos órdenes de la vida humana, particularmente aquellos órdenes relacionados con la vida económica, y sus efectos ulteriores en los distintos ordenamientos jurídicos.

Luego de exponer el modo en que la globalización ha tenido sus efectos ubicuos sobre distintos aspectos sociales, se presentan las causas más próximas a la crisis financiera que provocará los desequilibrios macroeconómicos que desencadenarán las medidas de ajuste fiscal. La discusión sobre las causas y consecuencias todavía resulta ser muy controversial tanto en la doctrina jurídica como en la económica; y esto es notable en el tipo de medidas tomadas para responder a la crisis. Por esta razón se presenta una discusión breve sobre estas causas y consecuencias.

Finalmente, y a modo de ejercicio de Derecho comparado, se presenta una comparación entre el conjunto de medidas tomadas ante el estallido de la crisis. Primero se experimentaron medidas expansivas con el propósito de reactivar las economías que se encontraban en franca contracción; y luego las medidas de consolidación, que en algunos casos se aplicaron antes de que las economías hubiesen retomado la trayectoria de crecimiento, lo que terminó extendiendo el periodo de estancamiento, o incluso provocando un nuevo periodo de merma económica.

2. Método

Después de haber expuesto claramente los fundamentos doctrinales y materiales, es posible hacer el ejercicio comparativo de las distintas medidas tomadas ante la crisis. El análisis de la legislación, y de algunas sentencias que vengan a colación, no se efectuará solamente sobre el texto de estas, sino que también se tomarán en cuenta sus respectivas exposiciones de motivos. Esto es importante, pues muchas leyes técnicas y de carácter de urgencia no se comprenden si no se procura entender las razones que dieron paso a sus respectivas redacciones. Algunas de estas leyes fueron cuestionadas en los tribunales, y es interesante ver el modo en que estos interpretaron sus respectivos alcances. Finalmente, lo más importante a tomar en cuenta a la hora de la comparación es la *funcionalidad* de las instituciones que surgen de las leyes bajo examen. Con esto se quiere decir que, si el propósito de las leyes que están comparándose es para consolidar las actividades presupuestarias, se tienen que estudiar el modo en que las medidas tomadas cumplen con dicha función. Los ejercicios de Derecho comparado no pueden consistir meramente en la descripción de las semejanzas y diferencias de los distintos aspectos de instituciones jurídicas similares. Requiere un análisis de los propósitos de dichas instituciones y del modo en que estas operan o funcionan para llevar a cabo los propósitos propuestos. Es posible encontrarse con instituciones jurídicas que pretenden cumplir con unos objetivos, pero que su implantación resulta en la imposibilidad de cumplir con estos, o en la generación de efectos inesperados e indeseables. Por esta razón es fundamental el examen cuidadoso tanto de la estructura de la institución jurídica como su funcionalidad y los resultados que produce.

Por esta razón, para la discusión de la funcionalidad es necesaria la *definición del problema* lo más claramente posible, es decir, es importante delimitar el tema que estará sujeto a comparación de forma tal que se eviten las confusiones innecesarias en torno a lo que las

instituciones jurídicas bajo análisis buscan desempeñar en ambos países. Luego habrá de discutirse la *formulación de las reglas* que se utilizan para llevar a cabo la resolución de los problemas planteados. Aquí se estudiará no sólo las leyes como tales, sino también todo lo que ayude a descubrir los propósitos que guiaron a los respectivos poderes legislativos a redactar y aprobar las leyes que se hicieron para la solución del problema planteado. Finalmente tocará el *examen de los resultados* que generan la implantación de las leyes bajo análisis. Para esto no sólo se requerirá el estudio del cumplimiento de las normas establecidas, sino también si con su cumplimiento se lograron los objetivos económicos predeterminados³.

Si se quisiese ser más específico, el análisis comparativista exigiría una macrocomparación de los ordenamientos jurídicos bajo consideración, y una microcomparación, el análisis detallado de las leyes específicas. El primero ayuda a contextualizar el análisis del segundo y a dar sentido al resultado final que se persigue. Es por esto por lo que en este trabajo se presentan unas consideraciones generales en torno a las tradiciones jurídicas continentales (España) y anglosajonas (EE.UU. y Puerto Rico) antes de pasar al análisis de las leyes específicas de consolidación fiscal.

Además, la tarea de análisis de cuerpos jurídicos diferentes tiene que ir dirigida a la comparación de sus respectivas funcionalidades, pues, parafraseando a Zweigert y Kötz, lo único que puede compararse en el Derecho son aquellas figuras que cumplan la misma función. Y estas comparaciones pueden hacerse en el sentido positivo, es decir, cuando se buscan similitudes entre instituciones que cumplan funciones parecidas; y en el sentido negativo, cuando se buscan las razones por las que no existen instituciones similares para resolver problemas similares, ya sea porque están resueltos por otros métodos jurídicos, o ya porque su organización social no contemple solución para dicho problema.

Para el caso que se presenta en esta investigación, este tipo de análisis puede ser mucho más complicado de lo normal pues no se trata de analizar instituciones jurídicas que llevan mucho tiempo en existencia o que tienen carácter de permanencia; sino de medidas de

³ Para una discusión más detallada sobre el método comparativista, véanse MORÁN, Gloria M., *El derecho comparado como disciplina jurídica: la importancia de la investigación y la docencia del derecho comparado y la utilidad del método comparado en el ámbito jurídico*, in “Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña” (2002) 6, 501–530; ZWIEGERT, Konrad – KÖTZ, Hein, *Introducción al derecho comparado*, México, Oxford University Press, 2002, págs. 3-53; y DAVID, René – JAUFFRET-SPINOSI, Camille, *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 11va edición 2010; págs. 1-17.

emergencia desarrolladas en un tiempo relativamente corto sobre condiciones fácticas que están en cambio continuo. Por esta razón, la evaluación de los resultados pudiera llevar a conclusiones precipitadas propensas al error. Para disminuir esta posibilidad se hará el análisis utilizando no sólo los métodos comunes propios de las ciencias jurídicas, sino también, en lo posible, de métodos basados en las ciencias económicas.

Además, y tratándose de temas de derecho público aplicados a la intervención económica, en una coyuntura donde existen múltiples factores externos incidiendo simultáneamente, es muy difícil separar los distintos efectos que pueden deberse a la institución jurídica bajo análisis o a situaciones externas que no están sujetas al control del Estado que intenta intervenir.

3. Hipótesis

Este trabajo maneja dos hipótesis fundamentales: la primera, de índole más bien descriptiva, es que la globalización ha llevado a las autoridades de los distintos Estados a proponer soluciones similares a problemas que de su faz luzcan similares. Es decir, ante problemas generados por causas dispares, pero que tienen manifestaciones similares, los Estados y sus asesores han propuesto medidas que son muy similares, como si estuvieran atacando el mismo tipo de problema.

La segunda hipótesis tiene que ver con la efectividad de las medidas tomadas. Ante un choque económico de magnitudes sin precedentes, las medidas tomadas han sido insuficientes para reestablecer el equilibrio económico. En vez de una intervención robusta para el restablecimiento del crecimiento económico, se propusieron recetas de restructuración que conllevarían a contracciones mayores en el crecimiento económico, dificultando cada vez más la posibilidad de la salida de la crisis. Y ante el convencimiento de que esta era la única salida, los países sometidos a estas medidas sufrirían las consecuencias de una contracción prolongada o de crecimientos débiles por periodos más largos de lo que pudiera esperarse.

No se pretende que el análisis sea exhaustivo, pues en el caso de España, a pesar del crecimiento que se ha observado en los últimos años, todavía algunos indicadores económicos muestran situaciones conflictivas; mientras que para el caso de Puerto Rico la depresión económica aún continúa y no da visos de mejoría. Para este último caso el Congreso de los EE.UU. aprobó en 2016 una ley extraordinaria imponiéndole al Estado una junta de supervisión con el

intento de reequilibrar los desbalances fiscales e intentar de recuperar parte de la deuda pública que se encuentra en estos momentos en mora. Todo esto a cambio de una disminución del ejercicio democrático por parte del Pueblo de Puerto Rico.

C. Descripción del trabajo

Este trabajo consta de cinco capítulos. El **primer capítulo**, titulado *Cuestiones generales en torno a la globalización*, expone brevemente algunos temas relacionados con la globalización para contextualizar debidamente las razones de las medidas de consolidación que se analizan al final del trabajo.

El llamado «proceso de globalización» ha planteado múltiples problemas en toda una amplia gama de actividades humanas. Este fenómeno ha traído tanto beneficios como dificultades para distintos segmentos de cada una de las sociedades donde el mismo se presenta: ha forzado cambios en las formas de producir, de consumir, de interaccionar en la vida social. Sus efectos sobre las interacciones humanas han incidido particularmente sobre las relaciones económicas y jurídicas, y se ha venido acentuando durante las últimas siete décadas.

Según se expone en este capítulo, este acontecimiento explica gran parte de las transformaciones sufridas no sólo en las doctrinas jurídicas y económicas, sino también los cambios acontecidos en los órdenes económicos y jurídicos efectivos. Es decir, el fenómeno globalizador se manifiesta no sólo en las concepciones doctrinales, sino también, y en primer lugar, en los aspectos materiales de la gestión económica y jurídica. Por esta razón, es importante que se describa este fenómeno, al menos someramente, para contextualizar aún más el estudio comparativo sobre las leyes de consolidación fiscal; pues ayudará a explicar el modo en que países con condiciones económicas y jurídicas tan dispares, terminen implantando medidas que reflejan una gran similitud tanto en su estructura como en su contenido. Se destacará la incidencia de este fenómeno en los aspectos económicos y jurídicos, particularmente, en los aspectos fiscales y de Derecho administrativo.

Dado que el análisis jurídico se efectuará entre países con tradiciones administrativistas diferentes (Derecho administrativo español frente al Derecho administrativo anglosajón) es de fundamental importancia exponer las bases jurídicas y económicas que dan pie al

establecimiento de las leyes de consolidación fiscal que se analizarán en un capítulo posterior. Se requerirá de una exposición, al menos somera, de dichas tradiciones para encontrar sus diferencias y similitudes. Esto servirá para determinar los cimientos del análisis comparativo que se verá en un capítulo posterior.

El esfuerzo de presentar las tradiciones jurídicas estaría incompleto si no se expusiesen también los fundamentos económicos para esta discusión. Por eso el capítulo continúa con una breve presentación sobre el desarrollo doctrinal que se ha observado en la teoría macroeconómica en torno a la política fiscal desde fines de la Segunda Guerra Mundial al presente.

Finalmente, se establecen las conexiones necesarias para continuar posteriormente con el desarrollo doctrinal que relaciona el Derecho y la Economía y examinar el modo en que dichas discusiones teóricas dieron pie a medidas que pudieran considerarse “sub-óptimas” y que han hecho de la crisis pasada una de las más perturbadoras del orden económico mundial y cuya recuperación todavía no se ha completado del todo.

El **segundo capítulo** trata de la intervención del Estado en la actividad económica, vista en términos generales, desde perspectivas doctrinales jurídicas y económicas. Aquí se detallan las justificaciones tanto jurídicas como económicas de la intervención del Estado en la actividad privada. A pesar de que la corriente predominante en esta discusión parece plantear la existencia de la actividad económica privada previa al surgimiento del Estado, es importante destacar que dicha actividad, con la potenciación que se ha dado desde la Modernidad al presente, son habría sido posible sin la existencia y colaboración del Estado.

Luego de las justificaciones, se hace un breve recuento de las distintas políticas económicas y sus respectivos instrumentos para intervenir e influenciar los resultados económicos. Se presentan las clasificaciones jurídicas y económicas para estas intervenciones, destacando la interrelación entre ambas.

Se concluye el capítulo con una discusión en torno al estudio del Derecho y la Economía, tanto como se suele discutir en los países de tradición anglosajona, como el modo en que se discuten dichos temas en España. Se destaca que en los EE.UU. predomina la corriente del Derecho y Economía desde su concepción microeconómica. Es decir, la regulación económica se realiza desde el Estado para coordinar las actividades privadas. En España, a pesar de la

influencia de la tradición anglosajona, todavía se estudia el Derecho Público Económico donde cabe la concepción del Derecho y la Microeconomía, pero se amplía a consideraciones mucho más amplias de carácter social; es decir, con impacto para toda la sociedad, y no sólo para los entes regulados. En este sentido, en el DPE cabría la posibilidad de estudiar aspectos macroeconómicos del Derecho, por vía del Derecho Administrativo. Se presenta al final una reflexión de algunos autores para incluir la Macroeconomía como cuerpo de conocimiento en el Análisis Económico del Derecho.

El **tercer capítulo** presenta en más detalle la intervención del Estado en la actividad económica, por vía de la política fiscal. Se hace hincapié en la acción estabilizadora de la política fiscal, sin entrar en detalles de su carácter de asignación de recursos ni en la redistribución de la renta. En este capítulo se discuten los problemas típicos que enfrentan las autoridades en la detección de problemas económicos, en el diseño de las políticas económicas para enfrentarlos, y en la implantación de dichas políticas.

Se presentan luego las relaciones entre déficit, deuda y estabilidad presupuestaria. Se discuten los modos que se utilizan para medir dicha estabilidad presupuestaria y las trayectorias de sostenibilidad fiscal; y se argumentan algunas de las dificultades que los distintos métodos de medición presentan a la hora de evaluar la sostenibilidad fiscal. También se discute la necesidad de mantener una política fiscal anticíclica durante todo el ciclo económico – la llamada política fiscal simétrica a través del ciclo – y las presiones políticas que existen para que la política fiscal no sea simétrica durante periodos de alzas y bajas en la actividad. Esto ha llevado a que muchos países incurran en situaciones de trayectorias fiscales insostenibles, y que eventualmente requieran una consolidación fiscal.

Continúa el capítulo con una exposición de las medidas que suelen tomarse ante situaciones de consolidación fiscal. Se apuntan a su inicio, que suele darse cuando la política fiscal se percibe como insostenible por parte de los acreedores de la deuda pública. Luego se presentan las medidas características, consistentes en aumentos tributarios y recortes en el gasto público. Estas medidas suelen causar mucho malestar en las poblaciones sobre las que inciden, por lo que se plantea el mejor momento, o el momento óptimo, para implantarlas: ¿Conviene instituir las inmediatamente, y sin importar en qué punto del ciclo económico se halle la economía? O ¿conviene esperar a que la economía retome una trayectoria de crecimiento para iniciar

el proceso de consolidación? La contestación a estas preguntas viene dada, en última instancia, por las magnitudes de los multiplicadores fiscales, y su variación a través del ciclo económico. Si estos multiplicadores son relativamente pequeños, sería conveniente implantar cuanto antes la consolidación fiscal, pues *camino tortuoso se recorre rápido*. Pero si estos multiplicadores son significativos, convendría esperar a que la economía comience a crecer a un ritmo rápido para implantar las medidas de consolidación y aminorar sus impactos negativos.

Culmina el capítulo con una breve discusión en torno a la consolidación y las regiones insulares. Estas regiones, cuando pertenecen a un país más grande que lleva procesos de consolidación, pueden sufrir sus efectos de una manera más acentuada, debido a sus limitaciones en torno a instrumentos de política económica. Además, los multiplicadores fiscales suelen ser de mayor limitación debido a la apertura comercial de estas economías insulares. Sin embargo, las regiones insulares suelen tener una dependencia mayor del sector gubernamental que los países de mayor tamaño. La interacción de estos dos factores hace que la evaluación de las consolidaciones en dichos territorios conlleve más dificultades. Tanto España como EE.UU. tienen regiones insulares dentro de su composición territorial. A pesar de que ambos países tienen tratamientos especiales para dichas regiones, en un caso el reconocimiento jurídico ha sido explícito y en beneficio para dichas regiones; mientras que en otro caso dicho reconocimiento ha sido derivado, con consecuencias accidentadas a través de su desarrollo.

El **cuarto capítulo** expone los antecedentes, detonantes y desenvolvimiento de la crisis económica. Tiene dos secciones: la de antecedentes, y la de detonantes y desarrollo. Ambas secciones se dividen a su vez entre consideraciones generales, o lo que pudieran ser asuntos comunes para todos los países que experimentaron los efectos de la crisis financiera mundial; y consideraciones específicas, es decir, las que corresponderían a España por un lado, y a Puerto Rico por otro. A pesar de que en ambos casos la crisis financiera afectó de forma significativa a ambos países, en el caso de España fue *detonante*, mientras que en el caso de Puerto Rico fue *acentuador*. La burbuja en los valores inmobiliarios fue clave tanto para España como para Puerto Rico, pero la desaceleración y eventual contracción económica había comenzado en Puerto Rico antes que la que se experimentó en España y en el resto del mundo. En el caso de España, la crisis provocó grandes desbalances presupuestarios como resultado de las políticas expansivas que se utilizaron inicialmente para paliar la crisis; mientras que en el caso de Puerto Rico la crisis puso al descubierto el patrón de desbalances que se había iniciado varios años

antes, como resultado de la contracción de la actividad manufacturera. En ambos casos, se desató la polémica de que dichos desbalances llevaban a trayectorias insostenibles de la deuda, y como consecuencia se aprobaron distintas medidas de consolidación fiscal. Y es de lo que trata el capítulo siguiente.

El **quinto capítulo** presenta un análisis de algunas medidas impulsadas para lograr la estabilización de la economía y el restablecimiento de la actividad económica y el crecimiento; y ante la insuficiencia de las medidas expansivas, la implantación de algunas medidas de consolidación fiscal. El capítulo comienza con unas consideraciones preliminares en torno a distintos mecanismos para estabilizar el presupuesto: los entes supraestatales, la Constitución, y las agencias independientes de control fiscal. Se discuten algunas ventajas y desventajas de cada uno de ellos.

Antes de discutir las medidas de consolidación fiscal, que a modo de ejemplo se presentan para el análisis, se mencionan algunas medidas expansivas que se tomaron tanto en España como en EE.UU. y en Puerto Rico para atender la crisis. En los tres lugares fueron insuficientes, pero EE.UU. mantuvo su política monetaria expansiva y no consolidó su política fiscal; mientras que en España y en Puerto Rico, ante la insuficiencia de las medidas expansivas, se procedió a políticas de consolidación fiscal.

Continúa el capítulo con la exposición de dos leyes de consolidación fiscal para España y para Puerto Rico, implantadas bajo gobiernos distintos; con el propósito de ejemplificar las formas y contenidos de dichas piezas legislativas. Y a pesar de provenir de tradiciones jurídicas distintas, podrán observarse similitudes en cuanto a los resultados, pues dichas consolidaciones suelen incidir con más fuerza sobre el factor trabajo del sector gubernamental y sobre los destinatarios de los servicios que ofrece el gobierno. Por esta razón podría argumentarse que estas políticas constituyen, en un sentido, una redistribución del ingreso a la inversa.

La tesis termina con unas conclusiones sobre todo lo expuesto en este trabajo.

CAPÍTULO I:

Cuestiones generales en torno a la globalización

A. Breve descripción del fenómeno de globalización económica

1. Globalización en general

a) Problema con las definiciones

El término «globalización» es uno polisémico cuyos significados varían tanto por la rama del saber desde la cual se le estudie, como desde el momento en el que se le considere sus inicios. Muchos autores han tratado de dar cuenta, si no del término, del fenómeno en sí. Es decir, antes de la utilización del término «globalización» para expresar la ampliación de relaciones económicas y jurídicas que van más allá de los límites «naturales» entre las personas físicas y jurídicas o entre los Estados, ya muchos autores lo describían de formas diferentes.

Desde los comienzos del descubrimiento de América, ya comienzan a expandirse los temas que más adelante se entenderían como relacionados a la «globalización». Los trabajos de Vitoria y de Suárez en torno al Derecho de gentes, y las discusiones sobre el mercantilismo – (Locke, Colbert, Hume, y Smith) –, son sólo ejemplos de reflexiones desde el Derecho, las Ciencias Políticas, y la Economía, que plantean problemas relacionados con la expansión política y económica de las potencias europeas desde finales del siglo XV hasta el siglo XIX. Ninguno de ellos hablaba de «globalización», pero sí de las consecuencias de los fenómenos relacionados sobre el Derecho, el comercio internacional, y sobre los efectos de la expansión económica sobre las economías estatales.

Sólo por dar algunos ejemplos, cuando Adam Smith atacaba la doctrina «mercantilista» en su famosa obra de economía política⁴, o cuando David Ricardo desarrollaba sus ideas en torno a la «ventaja comparativa»⁵; ambos estaban exponiendo problemas en torno al intercambio comercial más allá de las fronteras del Estado, es decir, ya hablaban de la economía en términos internacionales. También puede verse en la descripción que dan Marx y Engels en su

⁴ Véase el capítulo 1 del libro III de SMITH, Adam, *La riqueza de las naciones (1776): (libros I-II-III y selección de los libros IV y V)*, traducido por Carlos Rodríguez Braun, Alianza Editorial, 2001.

⁵ Véase el capítulo 7 de RICARDO, David, *Principles of political economy and taxation (1817)*, Dutton, Every's Library, 1974.

famoso manifiesto⁶, donde relaciona el crecimiento económico producto de la ampliación o «globalización» de los mercados con cambios políticos que dicha ampliación comporta.

Ya en el siglo XX, otro texto que ha sido famoso describiendo la manera en que las mercancías y los servicios se movían a través del mundo, antes de la Primera Guerra Mundial puede verse en un ensayo de Keynes, donde apunta a que antes de dicha guerra el mundo comercial y financiero mostraban unos altos grados de interrelación⁷.

Los textos mencionados son sólo ejemplos de que el fenómeno de la expansión de los mercados preocupó desde sus inicios a los pensadores que se dedicaban a tratar sobre materias relacionadas. La Primera Guerra Mundial le podría un alto a esta libertad de movimiento de

⁶ Véase a C. MARX – F. ENGELS, *Manifiesto del Partido Comunista (1872)*, en *Obras escogidas, en tres tomos*, vol. 1, 3 vols., Moscú, Editorial Progreso, 8va edición 1974, 99-140.; en la página 112: «El descubrimiento de América y la circunnavegación de África crearon un nuevo campo de actividad. El mercado de la India y de China, la colonización de América, el intercambio con las colonias, la multiplicación de los medios de cambio y de las mercancías en general imprimieron al comercio, a la navegación y a la industria un impulso hasta entonces desconocido y aceleraron, con ello, el desarrollo del elemento revolucionario de la sociedad feudal en descomposición... El mercado mundial aceleró prodigiosamente el desarrollo del comercio, de la navegación y de los medios de transporte por tierra. Este desarrollo influyó, a su vez, en el auge de la industria, y a medida que se iban extendiendo la industria, el comercio, la navegación y los ferrocarriles, desarrollábase la burguesía, multiplicándose sus capitales y relegando a segundo término a todas las clases legadas por la Edad Media...».

⁷ Véase a J. M. KEYNES, *Las consecuencias económicas de la paz (1919)*, Barcelona, Editorial Crítica, S.A.; Grupo editorial Grijalbo, 1987; en el cuarto párrafo del segundo capítulo: «Todo hombre de capacidad o carácter que sobresaliera de la medianía tenía abierto el paso a las clases medias y superiores, para las que la vida ofrecía, a poca costa y con la menor molestia, conveniencias, comodidades y amenidades iguales a las de los más ricos y poderosos monarcas de otras épocas. El habitante de Londres podía pedir por teléfono, al tomar en la cama el té de la mañana, los variados productos de toda la tierra, en la cantidad que le satisficiera, y esperar que se los llevara a su puerta; podía, en el mismo momento y por los mismos medios, invertir su riqueza en recursos naturales y nuevas empresas de cualquier parte del mundo, y participar, sin esfuerzo ni aun molestia, en sus frutos y ventajas prometidos, o podía optar por unir la suerte de su fortuna a la buena fe de los vecinos de cualquier municipio importante, de cualquier continente que el capricho o la información le sugirieran. Podía obtener, si los deseaba, medios para trasladarse a cualquier país o clima, baratos y cómodos, sin pasaporte ni ninguna formalidad».

mercancías, y no se recuperará hasta mucho después del fin de la Segunda Guerra Mundial⁸. Este fenómeno está descrito por Frieden, y no en términos muy optimistas⁹.

Más recientemente, y nuevamente por citar sólo un ejemplo más relacionado con aspectos político-jurídicos, ya García Pelayo hablaba de las transformaciones que el Estado venía experimentando como consecuencia de fuerzas que iban más allá de su control¹⁰. En su texto declara que tomó el término «sociedad transnacional» de Raymond Aron¹¹, y la define como «el conjunto social resultante de las interacciones directas entre actores pertenecientes a sociedades de distintos Estados». Distingue las relaciones que se dan dentro de una «sociedad nacional», de aquellas que son propiamente relaciones internacionales, y explica que las relaciones «transnacionales» no pueden encuadrarse específicamente en ninguna de ellas. Para él, «la sociedad transnacional está constituida primordialmente por relaciones horizontales de carácter funcional». Ante la objeción de que relaciones transnacionales pudieron haberse dado desde la antigüedad y que en este sentido no constituyen un fenómeno nuevo, García Pelayo contesta que «lo que caracteriza a nuestra época es la amplitud, diversidad y movilidad del fenómeno, en una palabra, su importancia y complejidad, el gran número y heterogeneidad de personas, ideas, intereses de distinto tipo, bienes económicos recursos financieros, modelos tecnológicos, etc., que se movilizan a través de las fronteras y, sobre todo, el hecho de que mientras en las épocas anteriores el fenómeno no afectaba en alto grado a la estructura de las sociedades nacionales, sino tan sólo a ciertas capas de ellas... hoy, en cambio, el fenómeno afecta extensa y

⁸ Por presentar otro ejemplo, en sus memorias, Stefan Zweig se lamentaba del modo en que luego de la Primera Guerra Mundial se perdió en Europa la libertad de movimiento: «En efecto: no hay, probablemente, nada que ponga en mayor evidencia la caída inmensa que sufrió el mundo desde la Primera Guerra Mundial, como la restricción de la libertad de movimientos del hombre, y la reducción de su derecho a la libertad. Antes de 1914 el mundo pertenecía a todos los hombres. Cada cual iba adonde le placía, y permanecía allí mientras le gustaba. No se conocían permisos ni prohibiciones... Se subía y bajaba de los trenes y vapores sin preguntar ni ser preguntado; no había que llenar uno solo de los centenares de formularios que hoy se exigen. No había autorizaciones, ni visados, ni clase alguna de molestias. Las mismas fronteras que hoy aduaneros, policías y gendarmes transforman, debido a la desconfianza patológica de todos contra todos, en un alambrado de púas, no significaban más que líneas simbólicas, que se cruzaba tan despreocupadamente como el meridiano de Greenwich». S. ZWEIG, *El mundo de ayer*, México, D.F., Editorial Porrúa, 1a. edición de la original de 1941, 1983; páginas 237-238.

⁹ FRIEDEN, Jeffry A., *Global capitalism: its fall and rise in the twentieth century*, W. W. Norton, 2007, en la página xv declara que «[m]ucha gente considera ahora que la globalización es un proceso inevitable e irreversible» (traducción del autor). FRIEDEN tiene dudas al respecto.

¹⁰ GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del estado contemporáneo*, Alianza Editorial, 1977. Véase en particular el capítulo titulado *Sociedad y política transnacionales*.

¹¹ ARON, Raymond, *Paz y guerra entre las naciones*, Madrid, Revista de Occidente, 1963.

profundamente a las sociedades nacionales y a las posibilidades de su control por los respectivos Estados». Nótese el modo general en que intenta definir a la sociedad transnacional, y los problemas que destaca de los fenómenos asociados a ella: los múltiples efectos sobre las sociedades nacionales, y la incapacidad del Estado de controlarlos.

Ya más recientemente comienza a utilizarse el término «globalización» de forma más o menos común entre finales de los '70 y principios de los '80, aunque hay quienes afirman que el término se utilizó por primera vez en 1944¹². Aquí las definiciones comienzan a tornarse diversas, de acuerdo a los distintos efectos que se estudian sobre las sociedades que la sufren.

Bauman, por ejemplo, no entra a definir claramente el fenómeno, sino que describe algunas de sus consecuencias. Explica, dentro de otras consideraciones, que la globalización implica la reducción de distancias y de tiempo, pero no para toda la población, sino para aquellos que pueden hacer uso de los medios que acortan las distancias y reducen los tiempos; con la consecuencia de que otra parte de la población queda marginada de esos beneficios, y por esto afirma «lejos de homogeneizar la condición humana, la anulación tecnológica de las distancias de tiempo y espacio tiende a polarizarla»¹³.

Por otro lado, Beck comienza su análisis describiendo que «[l]a economía que actúa a nivel mundial socava los cimientos de las economías nacionales y de los Estados nacionales, lo cual desencadena a su vez una subpolitización de alcance completamente nuevo y de consecuencias imprevisibles»¹⁴. Describe el modo en que las compañías transnacionales pueden influir sobre las decisiones de los Estados como una toma de poder sin violencia¹⁵, de cuatro maneras fundamentales: movimientos de puestos de trabajo a través del mundo, intensificación de la división del trabajo en distintas partes del mundo de forma simultánea, negociación con los estados de condiciones favorables para la producción y para la provisión de infraestructura,

¹² FEDER, B. J., "Theodore Levitt, 81, Who Coined the Term «Globalization», Is Dead", *The New York Times*, 2006; consultado el 3 mayo 2018, en <https://www.nytimes.com/2006/07/06/business/06levitt.html>.

¹³ BAUMAN, Zygmunt, *La globalización: consecuencias humanas*, México [etc], Fondo de Cultura Económica, 2a. ed. en español 2001; bajo la sección *Nueva velocidad, nueva polarización*.

¹⁴ BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona [etc.], Paidós, 1ª ed 1998; página 17.

¹⁵ Ibid., página 19: «se ha producido una especie de toma de los centros materiales vitales de las sociedades modernas que tienen Estados nacionales, y ello sin revolución, sin cambio de leyes ni de Constitución; es decir, mediante el desenvolvimiento simple y normal de la vida cotidiana».

y tratamientos tributarios especiales. Dado que estos métodos se dan sin que medien los procedimientos democráticos tradicionales, el autor los denomina subpolíticos, «como un conjunto de oportunidades de acción y de poder suplementarias más allá del sistema político, oportunidades reservadas a las empresas que se mueven en el ámbito de la sociedad mundial»¹⁶. Estas oportunidades surgen por razón de que «el Estado nacional es uno territorial», mientras que el poder de las compañías multinacionales es global que no sólo influye sobre las decisiones de un Estado en particular, sino de que muchas veces puede evadir las determinaciones que le resulten desventajosas de cualquier Estado particular moviendo sus operaciones a otro lugar en el mundo.

De otra parte, las corrientes predominantes en la sociología tienen problemas para el examen de estos fenómenos porque los análisis de las sociedades suelen partir de los Estados nacionales, es decir, «las sociedades son sociedades estatales, y el orden de la sociedad significa orden estatal»¹⁷. Estos análisis suelen identificar a la sociedad bajo estudio con la delimitación territorial que el Estado determina, y esto opera tanto en su dimensión exterior (delimitación de una sociedad con respecto a otras pertenecientes a otros Estados), como en su dimensión interior (el estudio de distintos aspectos o instituciones de la sociedad dentro de un mismo Estado), y su dimensión evolutiva o histórica. De aquí que se plantee la necesidad de recurrir a otros enfoques fuera de las corrientes predominantes para enfocar los problemas relacionados con la globalización.

En torno a las manifestaciones del fenómeno de la globalización, a pesar de que Beck reconoce la importancia de los aspectos económicos como fundamentales, rechaza que el análisis se detenga en dichas manifestaciones, pues distingue no sólo la globalización económica, sino también la informativa, la ecológica, la organizativa, la cultural, y cualquier otra que sea resultado de actividades que sobrepasen los límites territoriales del Estado. No entra tanto en la determinación de cuándo comenzó el fenómeno de globalización, pero sí lo identifica con el fin de la idea de que la vida puede darse en espacios cerrados, confinados a los Estados territoriales. De esta manera, define la globalización como «la perceptible pérdida de fronteras del quehacer cotidiano en las distintas dimensiones de la economía, la información, la ecología, la

¹⁶ Ibid., página 20.

¹⁷ Ibid., página 60.

técnica, los conflictos transculturales y la sociedad civil, y, relacionada básicamente con todo esto, una cosa que es al mismo tiempo familiar e inasible –difícilmente captable–, que modifica a todas luces con perceptible violencia la vida cotidiana y que fuerza a todos a adaptarse y a responder»¹⁸.

En la misma dirección de Beck, Sassen reconoce que «lo global... trasciende el marco exclusivo del Estado-nación y al mismo tiempo habita parcialmente los territorios y las instituciones nacionales»¹⁹. No niega que parte de la sociología predominante sea útil, pero sí reconoce que ya es insuficiente para atender el problema de la globalización²⁰. Y define la globalización como un proceso bidimensional donde una dimensión gira en torno al surgimiento de instituciones explícitamente globales, y la otra en torno a procesos múltiples de carácter externo que inciden sobre una misma sociedad²¹. Además, atribuye a la geografía económica y a la política las mayores aportaciones en torno al estudio del fenómeno globalizador²².

Los párrafos anteriores sólo son un ínfimo ejemplo de la inmensidad bibliográfica en torno al tema de globalización, donde se han seleccionado los trabajos relativamente recientes de sólo tres sociólogos. Sin embargo, como ya se ha dicho, este fenómeno se estudia desde múltiples vertientes.

¹⁸ Ibid. páginas 55 y 56.

¹⁹ SASSEN, S., *Una sociología de la globalización*, 1ª ed., Katz, Buenos Aires, 2007, página 11.

²⁰ Ibid., página 12: «Los supuestos relativos al Estado-nación como contenedor de los procesos sociales siguen siendo útiles para gran parte de los temas que estudian las ciencias sociales... Sin embargo, dichos supuestos no resultan útiles para responder una serie creciente de interrogantes acerca de la globalización».

²¹ Ibid., página 14: «¿Qué entonces lo que se intenta designar con el término “globalización”? En este trabajo, se trata de dos dinámicas diferenciadas. Por un lado, la formación de procesos y de instituciones explícitamente globales... Por otro lado, se encuentran los procesos que no pertenecen necesariamente a la escala global y que, sin embargo, forman parte de la globalización... Aunque localizados en ámbitos nacionales... forman parte de la globalización porque incorporan redes o entidades transfronterizas que conectan múltiples procesos y a actores locales o “nacionales”, o bien porque se trata de cuestiones o dinámicas que se registran en un número cada vez mayor de países o ciudades».

²² Ibid. página 16.

Alegría²³, cita a Garrido Gómez²⁴ para hablar de este carácter elusivo del término: «la globalización constituye un concepto descriptivo, el cual tiene como objeto dar cuenta del desenvolvimiento de los fenómenos, económicos, sociales, culturales y jurídicos... Cuando hablamos de globalización nos referimos a una expresión que es polisémica e interdisciplinar, de forma tal que podemos referirnos a diferentes versiones del término, a distintas fases y a diferentes estimaciones²⁵». En el mismo artículo dice que, «[s]egún se otorgue preponderancia a los aspectos referidos a la información, a la economía, a la política nacional e internacional o a la cultura en el significado actual de la globalización, se han esbozado una importante cantidad de definiciones²⁶». Este autor reconoce que los dos grandes polos sobre los cuales se centra el debate sobre la raíz de la globalización son de un lado «el estado actual de las comunicaciones a nivel planetario», y de otro lado «la expansión del comercio, la caída de las barreras a los flujos de mercaderías y capitales, y la creciente aparición de reglas jurídicas adaptadas o facilitantes de ese comercio, muchas de las cuales no son de origen intraestatal²⁷». De ambos polos se pueden derivar las consecuencias de la globalización sobre el resto de las actividades humanas. Al final, Alegría valora este fenómeno de la globalización no como uno innatamente destructivo o creador, sino simplemente como una nueva realidad con la que se tiene que trabajar. Ahora bien, dado que la transformación de las telecomunicaciones ha afectado inmensamente al comercio, éste a su vez ha requerido cambios a los distintos ordenamientos jurídicos para que se adapten a las nuevas realidades sociales. Y es aquí, como se verá más adelante, que el fenómeno globalizador tendrá su mayor impacto sobre el Derecho; o según él mismo lo expresa, «[l]a llamada realidad virtual, en suma, también es una realidad jurídica y la doctrina y la práctica del derecho no pueden ignorarla para expandir tanto la democracia cultural como la económica»²⁸. En otras palabras, su impacto en la economía es tan abarcador, que necesariamente tiene que impactar a su vez al Derecho.

²³ ALEGRÍA, Héctor, *Globalización y derecho*, in “Revista Pensar en Derecho” 0 (septiembre 2012) 0, 187–264, en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/0/globalizacion-y-derecho.pdf>.

²⁴ GARRIDO GÓMEZ, María Isabel, *Las transformaciones del derecho en la sociedad global*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi-Thomson Reuters, 1a ed 2010.

²⁵ ALEGRÍA, op. cit. página 189.

²⁶ Ibid. páginas 191-192.

²⁷ Ibid., página 200.

²⁸ Ibid., página 212.

b) Problemas con el establecimiento de sus inicios

Las dificultades con el término globalización no sólo se refieren al contenido, sino también al comienzo del fenómeno. Beck²⁹ resume el modo en que varios autores sitúan el comienzo de la globalización: tanto Marx como Wallerstein lo fijan en los comienzos del siglo XV mientras que Giddens lo ubica durante el siglo XVIII con la Revolución industrial. Otros autores proponen fechas posteriores, desde finales del siglo XIX hasta entrado ya el siglo XX. La funcionalidad de las definiciones y de sus inicios dependerán de los propósitos de la investigación, pero dada la relación tan estrecha entre la vida económica y el ordenamiento jurídico, parecería pertinente examinar el modo en que distintos historiadores e investigadores económicos consideran el problema para luego ver sus implicaciones sobre el Derecho actual.

Por citar sólo a un jurista, Alegría, haciendo lectura de otros autores, identifica el impacto de las nuevas tecnologías de comunicación, que producen una conectividad a través del mundo casi instantánea, como el factor común dentro de las distintas ramas de estudio. Esto ha provocado en términos económicos una “caída progresiva de barreras aduaneras y por lo tanto la creciente ‘transnacionalidad’ del comercio y las finanzas”, mientras que en términos políticos se habla de la “erosión en la soberanía de los Estados y como contrapartida, el nuevo protagonismo de instituciones y empresas trasnacionales³⁰”. De este modo, los intercambios comerciales que traen a su vez otras influencias se expanden a través del mundo.

c) Economistas e historiadores económicos en torno a la globalización

Aldo Ferrer no se detiene en cuestionamientos sobre cuándo se inició el proceso de globalización: para él este proceso comenzó claramente a fines del siglo XV con los descubrimientos de las nuevas rutas marítimas hacia el sur de África, a Asia, y a América³¹. Su planteamiento implicaría que el proceso de globalización comienza cuando el comercio se expande por todo el Planeta, y esto comienza a ocurrir con el descubrimiento de América, la circunnavegación de África, y el desarrollo de rutas marítimas para comerciar con Asia.

²⁹ Op. cit. Véase la nota al calce número 5 en la página 55.

³⁰ ALEGRÍA, op. cit., página 188.

³¹ FERRER, Aldo, *Historia de la globalización*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed 2013.

Sin embargo, otros economistas no coinciden con esta apreciación. Parecería que el concepto se amplía por un periodo excesivamente largo, que a su vez pudiera extenderse aún más con el desarrollo del comercio por el Mediterráneo durante la Antigüedad. Por estas razones, y para darle un tratamiento más específico, unos establecen como una característica esencial de la globalización la convergencia de los mercados, mientras que otros consideran la baja en los costes de transporte de lo que se esté intercambiando.

Por parte de los que consideran la convergencia de los mercados, Miles y Scott dicen, refiriéndose a los grandes descubrimientos a finales del siglo XV y comienzos del siglo XVI, que «a pesar de que estos viajes heroicos abrieron nuevas oportunidades comerciales, ese comercio tendía a ser en bienes del alto valor añadido que jugaban un papel relativamente pequeño en la economía. Si el comercio fuese sustancial, los precios de bienes iguales serían similares en cada localidad. Diferenciales de precio grandes sólo pueden subsistir si los comerciantes no pueden comprar bienes en una localidad que ofrezca precios bajos (lo que aumentaría la presión para subirlos en esa localidad) para ofrecerlos en la localidad que los vende a precios altos (lo que aumentaría la presión para bajarlos en esta otra localidad). De esta forma, el comercio genera la convergencia en los precios»³². Por esta razón afirma que «[l]as fuerzas detrás de la primera era de la globalización se encuentran en la disminución dramática de los costes de transporte. Estas reducciones se debieron al paso del uso de la vela a la máquina de vapor en la navegación; barcos más grandes, más rápidos, y más confiables; a la introducción de la refrigeración para el comercio agrícola; a la apertura de los canales de Suez y de Panamá; y a la mejora en la navegación, en las finanzas, y en los seguros. Para comienzos del siglo XX, este proceso de globalización había generado unos niveles altos de integración económica»³³.

Por su parte, Comín³⁴ afirma que no debe plantearse la época de los grandes descubrimientos iniciada a fines del siglo XV como el inicio de la globalización, pues no fue un periodo donde se experimentase convergencia ni en los precios de los productos, ni en los precios de los factores de producción, ni en las técnicas productivas. Esto implica que lo que denomina la

³² MILES, David – SCOTT, Andrew, *Macroeconomics: Understanding the Wealth of Nations*, Chichester, West Sussex, England, Wiley & Sons, 2nd edition 2005, página 194. Traducción del autor.

³³ Ibid. página 195. Traducción del autor.

³⁴ COMÍN COMÍN, Francisco, *Historia económica mundial: de los orígenes a la actualidad*, Madrid, Alianza, 2011; página 258.

«primera globalización» viene a ser un periodo donde comienzan a observarse convergencias en esos renglones. Nótese que su caracterización de la globalización es instrumental: identifica tres características fundamentales para determinar el inicio del fenómeno de la globalización económica. De esta manera, identifica dos periodos de globalización económica: el iniciado con la Revolución industrial, que implicó una baja sustancial en los costes de transporte de las mercancías, debido al uso intensivo de la maquinaria de vapor no sólo para el transporte marítimo, sino también para el transporte terrestre y para la producción fabril. La llamada «segunda globalización» surge luego de la crisis del petróleo y según el autor su motor principal fue la liberación de restricciones y barreras que se da durante este periodo³⁵.

La posición expuesta por Comín ya venía discutiéndose por Williamson³⁶, y más específicamente, en O'Rourke y Williamson³⁷, donde definen la globalización como «la integración de los mercados a través del espacio», haciendo hincapié en la integración del mercado de bienes o mercancías. De esta manera, destacan que «la mejor forma para medir el proceso histórico de la integración de mercados es midiendo el alcance mediante el cual los precios de las mismas mercancías convergen a través del tiempo por todo el mundo»³⁸. Estos autores identifican el punto de inflexión donde comienzan a observarse las convergencias en los precios de las mercancías a mediados del siglo XIX, y utilizan como argumento adicional el crecimiento dramático que se observa en el comercio entre Europa y el resto del mundo que se observa durante el siglo XIX³⁹. Este crecimiento comercial y la convergencia que se observa en los precios de las mercancías se lo atribuyen a tres factores fundamentales: disminución en los costes de transporte de las mercancías, eliminación de los grandes monopolios comerciales, y al periodo relativamente largo de paz relativa en Europa. También se asocia a este periodo de globalización una migración masiva en lo que los autores llaman «países miembros de la economía

³⁵ Ibid. páginas 645-649.

³⁶ WILLIAMSON, Jeffrey G., *El desarrollo económico mundial en perspectiva histórica: cinco siglos de revoluciones industriales, globalización y desigualdad*, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2012.

³⁷ O'ROURKE, Kevin H. – WILLIAMSON, Jeffrey G., *Once more: When did globalisation begin?* en "European Review of Economic History" 8 (2004) 1, 109–117.

³⁸ Ibid. página 109 para esta cita y la anterior. Traducción del autor.

³⁹ Ibid. en tabla 1 de la página 112.

atlántica»⁴⁰, y atribuyen a estas migraciones la mayor parte de la convergencia observada en dichas economías.

Por otro lado, Baldwin⁴¹ reconoce que, para la mayoría del público, el fenómeno de globalización se le suele asociar a la revolución en las tecnologías de comunicación experimentada desde inicios de la década de los 90. Sin embargo, él distingue tres etapas y dos transformaciones (con la posibilidad del desarrollo de una tercera transformación para alcanzar una cuarta etapa) que pueden ayudar a conceptualizar este fenómeno de forma más clara. Todas las transformaciones están asociadas a la reducción significativa en algún tipo de coste. Baldwin concibe la **primera etapa** como un **mundo «preglobalizado»** donde se requiere de la cercanía de la producción y el consumo. En esta etapa, que pudiera considerarse iniciada con el desarrollo de la agricultura y del establecimiento de las primeras ciudades, los costes que son fundamentales para el desarrollo de una economía global son todos altos: los de mover mercancías (costes comerciales o de intercambio), los de mover ideas (costes de comunicación) y los de mover personas (costes del establecimiento de relaciones «cara a cara»). Mientras estos costes se mantuvieron relativamente altos, el proceso de globalización fue muy lento y el crecimiento económico a través de todas las regiones en el mundo fue pequeño.

Sin embargo, según sus categorías, la **primera gran transformación**, consistente en la fase de **abaratamiento de costes de transporte de mercancías**, se hizo posible con la incorporación de la máquina de vapor a los transportes marítimos (barcos de vapor) y terrestres (ferrocarriles). Estos desarrollos comenzaron a darse a principios del siglo XIX y constituyeron la primera reducción de uno de los costes importantes: el del movimiento de mercancías.

Este adelanto comenzó a llevar a gran parte de la humanidad a alcanzar la **segunda etapa**, que permitió la separación entre el lugar donde se produce y el lugar donde se vive y se consume. Esto da pie a la especialización de la producción para la exportación, y con los beneficios de dicha exportación permite la compra de otros bienes (importación) que no se producen localmente. Es lo que pudiera denominarse la **primera globalización** o el movimiento

⁴⁰ O'ROURKE, Kevin H. – WILLIAMSON, Jeffrey G., *Globalización e Historia: la evolución de la economía atlántica en el siglo XIX*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2006.

⁴¹ BALDWIN, Richard E., *The great convergence: information technology and the new globalization*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.

de bienes a través del globo. Sin embargo, la producción no se movió a cualquier parte del mundo, sino a aquellos lugares donde era atractivo producir. De allí que durante esta etapa se dé lo que el autor denomina la «Gran Divergencia», donde los países industrializados pudieron separarse de los que llevaban retraso con la industrialización.

Con la reducción de los costes de transporte de mercancías también disminuyeron los costes de mover ideas y personas, pero no en la misma proporción. Por eso es por lo que durante esta etapa el movimiento de ideas siguió siendo relativamente caro, al igual que el movimiento de personas.

No obstante, con las transformaciones en las comunicaciones a principios de la década de los 90, la que pudiera distinguirse como la *segunda gran transformación*, se redujeron sustancialmente los costes de transportar ideas (**abaratamiento de los costes del movimiento de ideas**), lo que implicó que la producción podría moverse a cualquier parte del mundo siempre que existieran buenas infraestructuras de telecomunicaciones, y que la mano de obra fuese barata y cualificada. Esta transformación en los costes de transporte de ideas lleva a la humanidad a la **tercera etapa**, o a la *segunda globalización*. Esto permitió la industrialización y desarrollo de lugares relativamente pobres o remotos. A esto lo denomina la «Gran Convergencia», observable en distintos lugares del mundo.

Empero, queda un grupo de costes que todavía sigue siendo alto, pero que estas tecnologías de comunicaciones, junto con la robótica y la inteligencia artificial, pudieran abaratar la necesidad de hacer negocios «cara a cara». Esta *tercera gran transformación*, el **abaratamiento de “mover personas virtualmente”** está ocurriendo en la actualidad, pero su alcance y consecuencias no son calificables con precisión en estos momentos. El autor destaca varias consecuencias de esta *tercera transformación*, que habrá de llevar a la humanidad a la *tercera fase de globalización*. Aquí sólo se mencionan cuatro:

(1) La nueva globalización afectará a todos los sectores económicos, a diferencia de la primera y segunda globalizaciones, que afectaban directamente y en mayor medida a las personas que trabajaban en aquellos sectores que estaban intrínsecamente relacionados a ellas; entiéndase los transportes, y la producción de bienes (mineros, agrícolas, o manufacturados), o las telecomunicaciones y sectores relacionados. Lo que sería la tercera globalización planteará

problemas para todos los sectores económicos, «lo que hará impredecibles la mayoría de sus impactos»⁴².

(2) Como consecuencia de lo anterior, «los impactos de la nueva globalización serán más repentinos e incontrolables». En vez de ver sus efectos en años, se espera que los impactos tomen muy poco tiempo, y que sean a través de todo el globo, lo que dificultará a los gobiernos el desarrollo de medidas para contrarrestar sus efectos.

(3) «La nueva globalización desnacionalizará la ventaja comparativa», lo que quiere decir que el ámbito territorial no será la unidad de análisis natural, como se veía anteriormente, donde las empresas multinacionales combinaban factores de capital de un país con factores laborales de otro; sino que ahora «los límites de la competitividad estarán controladas más por las empresas que operen en redes internacionales de producción». Esto difiere de la forma en que se analiza la ventaja comparativa internacionalmente, donde el análisis requiere la identificación de dichas ventajas como pertenecientes a cada país o territorio, y eran estos los “propietarios” de dichas ventajas.

(4) «La nueva globalización cambiará el papel de la distancia»⁴³ en las relaciones económicas, pues habrá una cantidad sustancial de intercambios económicos (algunos bienes y muchos servicios) que podrán efectuarse mediante las tecnologías de telecomunicaciones⁴⁴.

Para Stiglitz la globalización consiste «en la integración más estrecha de los países y pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras»⁴⁵. Este autor considera que en sí misma, la globalización es neutral: tiene elementos positivos y negativos. Este proceso ha sido impulsado, como han discutido otros autores, tanto por las empresas multinacionales

⁴² Ibid., bajo la sección *What is new about the New Globalization?*

⁴³ Ibid. para esta y las tres citas anteriores. Traducción del autor para cada una de ellas.

⁴⁴ Lo que todavía estaría por verse es si, dado que la distancia será importante para muchos otros bienes manufacturados, las formas de producirlos puedan cambiar para acercarlos más a los lugares de su consumo.

⁴⁵ STIGLITZ, Joseph E., *Malestar en la globalización*. Madrid, Taurus, 2002; página 48.

como por instituciones supranacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Según Stiglitz el mayor problema de la globalización es que prometía un mundo mejor en muchos sentidos, para aquellos países que aplicaran políticas para favorecer las actividades empresariales en sus fronteras. Pero la aplicación de dichas políticas de forma indiscriminada constituyó una receta para el fracaso. El autor describe el modo en que dichas políticas se aplicaron en distintos países, empeorando, en vez de mejorar, sus condiciones económicas. Entrando en más detalle, el autor declara que muchas de las recetas dictadas por organismos privados y cuasi públicos que lidiaban con asuntos de carácter económico incluían como principio para el desarrollo la privatización de muchos de los servicios públicos. Pero en los países menos desarrollados este tipo de servicio provisto por el Estado ayudaba más a los sectores más desventajados. Al privatizar dichos servicios, los mismos dejaron de suplirse a los más vulnerables, creando unos desbalances no sólo económicos (con un aumento en el desempleo) sino también sociales, creando inestabilidad política. Cuando la privatización se convierte en un fin, en vez de un medio, se generan condiciones donde aumenta la desigualdad y el crecimiento se hace insostenible.

Stiglitz, así mismo, señala que la liberalización de los mercados financieros, entendida como la no interferencia del Estado en la regulación del movimiento del capital financiero, fue otro factor que también afectó terriblemente a los países menos desarrollados. En la actualidad se sabe que dicha liberalización afectó al mundo entero, pero en forma muy desigual. Estos movimientos permitieron flujos de capital muy inestables, que reaccionaban a presiones especulativas más que a condiciones reales de la economía. Y aun la inversión externa en países menos desarrollados no benefició a toda la población por igual. Stiglitz continúa describiendo el desarrollo de la crisis asiática de fines de los noventa, y el modo en que el FMI y el Tesoro de los EE.UU. contribuyeron a la misma. Discute a su vez la crisis de Rusia, también para finales de los noventa, y plantea el modo en que los malos manejos agravaron la crisis. Para cada uno de los eventos, el autor plantea formas alternas de gestión. Este texto finaliza con varias recomendaciones para mejorar la actuación tanto de los organismos internacionales, como los estatales a cargo de las gestiones de política económica.

Como continuación o complemento a las reflexiones expuestas en los párrafos anteriores, Stiglitz publicó un segundo libro en torno a los problemas de la globalización⁴⁶. Esta vez provee recomendaciones más amplias y específicas. A través del texto Stiglitz plantea nuevamente que la globalización puede ser beneficiosa para todas las partes, pero su implantación debe ser concienzuda. Ante dicho proceso debe tomarse en cuenta lo siguiente:

(1) La apertura de los mercados no reduce la pobreza de forma automática. De hecho, implantada sin miramientos podría exacerbarla. En particular la apertura comercial no puede ser igual para dos partes que se encuentran en condiciones desiguales: el país más desarrollado debe permitirle al menos desarrollado un periodo de transición para que puede permitirle a la industria local prepararse para competir de forma más equitativa contra industrias que provienen del país más desarrollado. Por otro lado, apunta a uno de los problemas donde existe mayor asimetría entre los países desarrollados y subdesarrollados: la propiedad intelectual. Tal y como está configurada, no es beneficiosa para la totalidad de la población, por lo que debe reconfigurarse completamente. En fin, los acuerdos de apertura comercial deben adaptarse según las condiciones del país con el que se comercia. El Estado debe tener un papel preponderante en la redistribución de los beneficios de la apertura de los mercados.

(2) Los mercados de los recursos naturales plantean una gran paradoja: siendo fuente de mucha riqueza, generan condiciones de mucha pobreza. En particular, generan mucha violencia colateral, ya sea directa (tráfico ilegal de materiales) o indirecta (intentos de desestabilización política para obtener acceso a dichos recursos). Tradicionalmente el desarrollo se ha promovido sin tomar en cuenta que una sobreexplotación de los recursos naturales puede implicar unos costes mucho mayores que los beneficios obtenibles de dicha explotación. La protección del medioambiente no debe descuidarse pues es clave para el desarrollo. Ante esto, propone disminuir el tráfico de armas a dichos países, fomentar la buena “gobernanza”, prestar ayuda financiera con objetivos concretos y específicos, entre otras recomendaciones.

(3) Relacionado con las aperturas al comercio exterior y al movimiento de capitales, es de extrema importancia conciliar los incentivos privados de las empresas con los beneficios y costes sociales que su actividad implica. Esta recomendación no es sólo válida para las

⁴⁶ STIGLITZ, J. (2010). *Cómo hacer que funcione la globalización*. Madrid: Santillana Ediciones Generales.

empresas que se establecen en los países en desarrollo, sino también para los países desarrollados. Tradicionalmente se habla de los programas de responsabilidad social de las empresas. Esto simplemente no es suficiente. Es necesario que los Estados intervengan más para limitar el poder de las empresas multinacionales. Pero para esto se requiere no sólo de la actividad estatal, sino también de la cooperación internacional, para contrarrestar la posibilidad de que las empresas eviten dichos controles. Stiglitz sugiere la creación de una ley de competencia global, y de una autoridad internacional que la aplique. La ley debe contener sanciones tanto civiles como penales que permita la persecución de los violadores para que se permita la persecución de los infractores en cualquier parte del mundo.

(4) Otro punto importante a destacar es el relacionado con la carga de la deuda pública. La misma puede imposibilitar el desarrollo cuando se dan condiciones que encarecen la emisión de deuda (alzas en los tipos de interés, fluctuaciones desfavorables en los tipos de cambio, etc.). En otras palabras, la carga de la deuda pública puede destruir cualquier avance que otros elementos globalizadores puedan proveer. Los países afectados por esta condición se ven en la obligación de cortar servicios públicos básicos a su población más vulnerable, extendiendo el mal de la pobreza. Stiglitz subraya que los acreedores de la deuda pública de un país altamente endeudado también son responsables del endeudamiento excesivo. Estos acreedores tienen formas de evaluar los topes de endeudamiento de cada país. Para “hacer que la globalización funcione” en este renglón, Stiglitz propone medidas de condonación de deuda a los países más pobres, y crear los mecanismos para manejar las “quiebras soberanas”. De ahí la necesidad de replantear situaciones de condonación o reestructuración de la deuda pública.

(5) Finalmente, la falta de democracia en las decisiones que se toman en torno a los acuerdos comerciales y financieros le resta legitimidad a todos los procesos. Ante esto, Stiglitz recomienda la incorporación de mecanismos para aumentar la participación ciudadana y darles validez democrática a todos estos procesos.

Asimismo, y para cerrar con una pequeñísima fracción de los economistas e historiadores económicos que han tratado con el tema, Frieden afirma que gran parte del público en los centros económicos importantes perciben que «el capitalismo global como el estado normal de las cosas, seguros de que continuará durante el futuro previsible, quizá para siempre»⁴⁷. Sin

⁴⁷ Op. cit., en la página xv (traducción del autor).

embargo, esa era la percepción dominante justo previo a la Primera Guerra Mundial, donde se daba por supuesto ese estado de cosas. Y ya se vio que una catástrofe como aquella guerra, y su continuación durante la Segunda Guerra Mundial, llevaron al mundo a dar marcha atrás con aquellos avances en la globalización. «Luego de la Segunda Guerra, los países comunistas rechazaron el capitalismo global en principio, y los países en vías de desarrollo lo rechazaron en la práctica. Durante las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo XX las naciones industriales de Europa Occidental, Norteamérica, y Japón aumentaron sus interacciones económicas, pero sus gobiernos mantuvieron bajo control la mayor parte del comercio, las inversiones, y la inmigración. Sólo después de las dos décadas siguientes con sus respectivas crisis, a principios de los noventa, las naciones en desarrollo buscaron ampliar sus horizontes, las naciones comunistas abandonaron la planificación central... y los países industrializados disminuyeron sus controles sobre las relaciones económicas. La globalización regresó triunfante⁴⁸». Pero según el autor, esto puede generar falsas expectativas. Como dice en varios lugares de la misma obra, «la globalización es una elección, no un hecho». Ya se ha visto que, de una situación con un alto grado de interacción entre los mercados, puede darse marcha atrás.

2. Globalización y Derecho

Como es natural, dondequiera que exista tráfico económico surgen relaciones jurídicas, y si aquellas se incrementan y se transforman, el Derecho a su vez habrá de hacer lo mismo. El tema de la globalización tiene infinidad de fuentes y vertientes dentro de la ciencia jurídica. Se estudia no sólo por las consecuencias económicas que genera, sino por otros efectos jurídicos que no necesariamente son económicos (sociales, culturales, ecológicos, etc.). Las distintas ramas del Derecho (civil, mercantil, tributario, financiero, administrativo, y hasta constitucional, por mencionar algunas) se han visto afectadas por este fenómeno de una forma u otra.

A pesar de que para la mayoría de los economistas e historiadores económicos el fenómeno globalizador más reciente, lo que algunos llaman la «segunda globalización», comenzó a tener lugar con las aperturas de mercados que anteriormente se mantenían altamente protegidos de la competencia exterior, y este fenómeno comenzó a registrarse a partir de finales de los '70⁴⁹, para muchos juristas la manifestación más importante comenzó a darse con la

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ OCAMPO, José Antonio – CEPAL, NU, *Globalización y desarrollo*, en (9 abril 2002), en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2724> (Accedido: 16 mayo 2018). Véase en página 19: «En el último cuarto del siglo XX se

transformación dramática en las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones. De este modo, para Alegría, «sea que se ubique el comienzo de esta etapa de mundialización de la información con comienzo en la década del '70 del siglo pasado, con una velocidad creciente en el último cuarto de siglo, o hacia fines de la década del '80 y principios de la de los '90, lo cierto es que las características fundantes del moderno concepto de globalización se integran necesariamente con las mayores facilidades de intercomunicación rápida y a veces instantánea, directamente entre los sujetos individuales, por encima de las distinciones personales y de las fronteras nacionales»⁵⁰. Nótese que a este autor no le interesa tanto la fecha específica del comienzo de esta globalización como la identificación del fenómeno con las transformaciones de las telecomunicaciones entre fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI, y que todavía siguen transformando al mundo en múltiples dimensiones. De igual forma, González García⁵¹ la identifica con la transformación tecnológica que comenzó a finales del siglo XX. Para De la Vega García, ha sido el desarrollo vertiginoso de las comunicaciones y la globalización económica la que «nos obliga a ser ciudadanos del mundo»⁵².

Una de las principales preocupaciones que reflejan con frecuencia los juristas que tratan de este tema es el que varios autores denominan como la «erosión del poder del Estado»⁵³, pues los Estados comienzan a perder el monopolio en «ciertos campos de la legislación y... de la jurisdicción para la aplicación del Derecho local o provenientes de otras fuentes»⁵⁴.

consolidó una tercera fase de globalización, cuyas principales características son la gradual generalización del libre comercio, la creciente presencia en el escenario mundial de empresas transnacionales que funcionan como sistemas de producción integrados, la expansión y la considerable movilidad de los capitales, y una notable tendencia a la homogeneización de los modelos de desarrollo, pero en la que también se observa la persistencia de restricciones al movimiento de mano de obra».

⁵⁰ ALEGRÍA, op. cit., página 200.

⁵¹ GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., *Globalización económica, Administraciones públicas y Derecho administrativo: presupuestos de una relación*, in "Revista de administración pública" (2004) 164, 7–40. Véase en página 8: «se trata de una realidad que está propulsada por la revolución tecnológica que hemos vivido en los últimos quince años, que ha permitido abrir unas posibilidades nuevas en cuanto a las transferencias de bienes y servicios, de forma que el tiempo y, sobre todo, el espacio, han quedado relativizados».

⁵² P. de VEGA GARCÍA, *Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual*, en «Revista de estudios políticos» (1998) 100, 13-56; página 14.

⁵³ ALEGRÍA, op. cit., página 217. Recuérdese también, en este mismo sentido, a GARCÍA PELAYO, en la obra citada, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, donde se discuten las dificultades del Estado en controlar algunas de las actividades transnacionales.

⁵⁴ Ibid., página 218.

Alegría, utilizando múltiples autores, identifica que además de los Estados, con la globalización «se han generado fuentes externas de producción de Derecho». Estas fuentes pueden provenir de organismos internacionales, supranacionales, o de organizaciones no estatales. Igualmente, han surgido organismos jurisdiccionales supranacionales, internacionales, o aun organizaciones arbitrales de carácter privado que pueden generar efectos jurídicos. Más específicamente, Alegría identifica múltiples puntos donde la globalización económica ha impactado a los ordenamientos jurídicos nacionales. Por motivos de espacio, sólo mencionaré tres puntos, los cuales considero de mayor importancia, de los ocho que identifica en su escrito:

(1) la transformación del orden clásico de las fuentes de Derecho⁵⁵, donde, entre otras cosas, comienzan a aparecer fuentes de Derecho externas al orden nacional;

(2) la aparición de «leyes uniformes» y de «leyes modelo»⁵⁶; y

(3) la tendencia a la homogeneización de los contratos⁵⁷; asociado esto a su vez a la expansión de la llamada *lex mercatoria*, según citada por Alegría y definida por Galgano como «el derecho creado por la clase empresarial, sin la mediación de los poderes legislativos de los Estados y formado por reglas destinadas a disciplinar de modo uniforme, más allá de las unidades políticas de los Estados, las relaciones comerciales que se instauran dentro de la unidad económica de los mercados»⁵⁸.

De la Vega García afirma que «si la globalización repercute en los planteamientos y en los contenidos de los más dispares campos del saber humano, es en el ámbito del Derecho Constitucional donde esa repercusión adquiere dimensiones más acusadas⁵⁹». Esto se afirma en términos generales, pero con unas repercusiones directas sobre la acción del Estado sobre su territorio, población, y ordenamiento jurídico.

⁵⁵ Ibid. página 230.

⁵⁶ Ibid., páginas 234-236: «referido a la particular situación creada en los ámbitos regionales integrados, en los cuales, según distintos grados de avance, se sancionan normas genéricas a regir de manera uniforme en los Estados».

⁵⁷ Ibid., página 239.

⁵⁸ Ibid., página 237, citando a GALGANO, FRANCESCO, *Lex mercatoria*, 4ta. edición, Il Mulino, Bolonia, 2001, p. 73.

⁵⁹ Op. cit., página 22.

Para González García la globalización económica ha tenido un impacto incuestionable en el Derecho como consecuencia de las transformaciones relativamente recientes en la producción y el comercio. Inicialmente se pensaba que los impactos mayores ocurrirían en los ámbitos de Derecho privado (civil, mercantil, laboral) dado que el impacto principal está «motivado porque los intercambios de bienes y servicios se producen en la mayor parte de ocasiones entre sujetos particulares, disciplinados...»⁶⁰ por las ramas del Derecho antes mencionadas. De esta manera, «podría pensarse que la globalización económica iba a tener un impacto mucho menor en el Derecho administrativo»⁶¹. Sin embargo, se ha visto que el impacto ha sido dramático, particularmente en el Derecho administrativo.

3. Globalización y Derecho Administrativo

La globalización económica ha tenido unos impactos particulares sobre el Derecho administrativo. La globalidad de las operaciones de empresas multinacionales genera una competencia a través del mundo por buscar establecerse en lugares con bajos costes operacionales. Por otro lado, la necesidad de los Estados de mantener sus economías activas y mantener un alto nivel de empleo de sus recursos —particularmente el factor trabajo— hace que los Estados compitan entre sí para la atracción de las operaciones de las empresas multinacionales. Ambos factores hacen que los Estados modifiquen sus ordenamientos jurídicos para la atracción de dichas operaciones. Los Estados no compiten solamente con sus recursos naturales, con sus infraestructuras y con su capital humano, sino que también lo hacen con sus ordenamientos jurídicos. De esta forma, dichos ordenamientos se convierten en herramientas a la disposición de los Estados para hacer más atractiva las operaciones industriales y comerciales de las empresas multinacionales. En este mismo sentido puede citarse a González García cuando dice que al intentar la atracción de capital y actividades externas al Estado «va a suponer que las Administraciones públicas entren en el proceso globalizador poniendo en el mercado el gran factor de producción del que disponen, que básicamente es su Derecho especial, el Derecho administrativo, que es uno de los datos que contribuyen para determinar los costes de producción y que, por consiguiente, va a ser ponderado por los agentes económicos»⁶². Y las

⁶⁰ Op. cit., página 9.

⁶¹ Ibid., página 10.

⁶² Op. cit. página 12.

modificaciones que se le hacen al Derecho administrativo, según este mismo autor, no sólo resultan en modificaciones de índole cuantitativa, como pudieran ser tasas tributarias especiales, subvenciones al factor trabajo, alquileres o precios bajos para los suelos industriales; sino también cualitativas, como pudieran ser modificaciones en las estructuras regulatorias o en las formas y maneras de desarrollar e implantar nuevas regulaciones.

Según González García, dado que «la globalización económica pretende... el desarrollo del comercio internacional... para el crecimiento del beneficio empresarial... no sólo es necesario que exista una legislación que permita un movimiento flexible de bienes y servicios, sino que además... [existan las condiciones para] proteger las inversiones realizadas desde terceros países»⁶³. En este mismo ensayo, el autor cita un informe de la Comisión de Comunidades Europeas, donde se le atribuye la responsabilidad a las autoridades públicas de proveer un entorno económico favorable a las actividades productivas para el desarrollo de la competitividad nacional⁶⁴. ¿Cómo las autoridades públicas pueden cumplir con esta responsabilidad? Es decir, ¿qué instrumentos tienen en sus manos las autoridades públicas para llevar a cabo este cometido? Fundamentalmente, y como se mencionó en el párrafo anterior, mediante el Derecho administrativo.

Ahora bien, estas modificaciones que los Estados efectúan van, en el mediano y largo plazo, pudieran ir en detrimento de la población en varios sentidos; pues si bien la atracción de capital implica aumento en la ocupación, e ingresos adicionales para la población trabajadora, estos beneficios se obtienen a cambio de bajas en las regulaciones laborales, industriales, y ambientales; y traslados de la presión fiscal del factor capital al factor trabajo.

Por otro lado, la entrada en el juego del Derecho administrativo en el fenómeno de la localización de empresas genera otros efectos que son importantes destacar, dado que eventualmente tendrán su importancia en la propagación de la crisis económica y de las respuestas que los Estados darán a la crisis. Se trata de cierta homogeneización del Derecho, producto de los requerimientos de las empresas multinacionales más poderosas, haciéndolo cada vez más

⁶³ Ibid., página 13.

⁶⁴ Ibid., página 10, y citando al informe de *Crecimiento, competitividad, empleo – Retos y pistas para entrar en el siglo XXI – Libro Blanco* (Suplemento 6), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1993; página 14.

parecido al Derecho administrativo norteamericano. Es en este sentido que González García habla de la «americanización» del Derecho administrativo⁶⁵. Además del defecto fundamental que el autor menciona asociado a dicha «americanización», que es «la importación acrítica de instituciones... [que conducirán] al “fracaso seguro” ...[y que] en otros países... están fracasando»; puede añadirse el problema deducible de sus observaciones, de la importación de instituciones defectuosas en términos regulatorios. Esto pudiera implicar que, bajo estas instituciones defectuosas, los agentes económicos pudieran asumir comportamientos riesgosos que puedan perjudicar de forma sistémica a la totalidad de las economías; lo que acrecentaría los posibles efectos dañinos ante una situación de crisis mundial.

Hasta aquí el breve recuento sobre globalización, Derecho, y Derecho administrativo. La importancia de esta reseña se funda en la necesidad de contextualizar las formas que tendrán que adoptar los ordenamientos jurídico-administrativos nacionales ante choques o influencias que vienen desde fuera de sus fronteras. Muchas veces estas corrientes externas han sido paulatinas; pero en el caso de eventos de mayor magnitud, como la pasada crisis financiera y fiscal, los impactos son importantes no sólo por sus proporciones, sino también por la rapidez con la que se propagan y por la necesidad de intentar contrarrestarlos de manera urgente.

Un determinante importante en la forma de atender crisis de carácter global es la doctrina existente en torno al problema que debe atenderse. Para el caso de este estudio, que trata de programas de consolidación fiscal, dos tipos de doctrinas requieren un examen detallado: las jurídicas y las económicas.

B. Desarrollo doctrinal

En la sección anterior se presentó un breve panorama de los efectos de la globalización en distintos ámbitos sociales. Se mostraron algunos puntos en torno a los efectos de este fenómeno sobre el Derecho en general, y sobre el Derecho administrativo en particular. Sin embargo, no se puede olvidar que el objetivo de este trabajo es presentar un análisis comparativo de legislación de consolidación fiscal en dos ámbitos administrativos diferentes: en España, de tradición administrativista continental; y en Puerto Rico, de tradición anglosajona en torno al

⁶⁵ Op. cit. página 15.

Derecho administrativo. Por esta razón, procede a exponer brevemente los contextos para el desarrollo del Derecho administrativo en cada uno de los ámbitos correspondientes.

Además, no deja de ser cierto que en gran medida las leyes de ajuste fiscal vienen dictadas o diseñadas por determinadas corrientes de pensamiento económico. Por esta razón, luego de la sección doctrinal jurídica, se presenta un breve repaso sobre el desarrollo doctrinal económico para contextualizar lo que en capítulos posteriores se mostrará en torno a las relaciones existentes entre las doctrinas económicas y las doctrinas jurídicas sobre las leyes de consolidación fiscal.

1. Jurídico

Como los efectos son sobre países con tradiciones jurídicas diferentes, se examinarán los desarrollos históricos del Derecho administrativo tanto en España como en Puerto Rico. Y dado que ambas tradiciones surgen de planteamientos dispares en torno a las diferencias entre Derecho público y Derecho privado, se procederá inicialmente a discutir brevemente esta distinción, antes de pasar a las diferencias correspondientes en torno al Derecho administrativo.

a) Distinción entre el Derecho privado y público

De forma más concreta, precisa resaltar la diferencia en la concepción del Derecho público continental y del anglosajón. Esta distinción se ha tratado de abordar en otras ocasiones de manera sistemática, como si fuera una categoría apriorística del Derecho. Sin embargo, es demostrable que la misma es un resultado histórico; y que, llegado a un estado de desarrollo jurídico, es entonces que tiene sentido hacer un intento de diferenciación sistemática.

De hecho, en un ensayo titulado *Derecho público*, publicado originalmente en la *Nueva Enciclopedia Jurídica*⁶⁶, y recogido posteriormente en sus *Obras Completas*⁶⁷, García Pelayo discute esta diferenciación: «La distinción entre Derecho público y privado representa un determinado estadio y situación en el proceso de estructuración de los órdenes jurídicos, lo que a su vez viene condicionado por otras diferenciaciones producidas en la existencia social y

⁶⁶ MASCAREÑAS, C. E. – AGUILAR NAVARRO, Mariano (Eds.), *Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Francisco Seix, 1950.

⁶⁷ GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Obras completas*, 3 vols., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991; en el tomo 3, *Derecho público*, páginas 2311-2367.

política»⁶⁸. Si el concepto es un resultado de una determinación histórica, no puede utilizarse para describir una situación donde predomine un orden jurídico indiferenciado como ocurría en estadios jurídicos primitivos o antiguos. Por eso «operar con esquemas que han surgido para hacernos comprensible una realidad jurídica concreta... son inadecuados para la comprensión de otra distinta». De aquí que buscar categorías claramente diferenciadas de Derecho público o privado en la Antigüedad o en la Edad Media es emplear «categorías inadecuadas para la[s] realidad[es] histórica[s] en cuestión», pues lo que puede observarse en aquellas realidades son «formaciones embrionarias» donde todavía esa distinción no aparece con claridad. García Pelayo cita a Nawiasky para concluir que «[e]l Derecho puede pasarse sin esta diferenciación como históricamente lo muestra el Derecho germánico y actualmente el Derecho inglés⁶⁹». Por tanto, Derecho público y privado no son conceptos apriorísticos «para cualquier orden posible», pero sí son «fundamentales y expresivos de la estructura esencial determinados órdenes jurídicos históricos», pues dentro de un mismo ordenamiento unitario, la pertenencia de unas normas a una categoría o a otra puede acarear distintas consecuencias jurídicas. En conclusión, la distinción no puede ser apriorística, pero sí es importante para algunos ordenamientos en determinados estadios de desarrollo histórico. Por esto es por lo que el estudio de la distinción, al igual que del desarrollo del Derecho público de ordenamientos jurídicos distintos, requiera no sólo del análisis sistemático, sino también del de su desarrollo histórico.

Siguiendo la misma dirección, ni en la Antigüedad ni en la Edad Media esta distinción tuvo el sentido que tiene para el mundo contemporáneo. Muchos utilizan la famosa cita de Ulpiano para indicar que en Roma ya se conocía y se trataba con esa distinción, pero como como destaca De Castro y Bravo, esta no constituye una distinción comparable al modo en que se concibe en la actualidad, sino que proviene de una distinción equivalente a la manejada por los griegos⁷⁰. Además, otros escritos de Cicerón exponen la diferencia más acorde con la visión griega que con la visión que algunos contemporáneos quieren imponer sobre la cita de

⁶⁸ Ibid., página 2316.

⁶⁹ Este señalamiento se discutirá más adelante, pues la tradición iuspublicista estadounidense participa mucho de esta concepción.

⁷⁰ Los griegos distinguían las reglas constitutivas de la comunidad política (πολιτεία) de aquellas correspondientes a los asuntos religiosos o de la ciudad (νομοί). Véase en CASTRO Y BRAVO, Federico de, *Derecho civil de España. Vol. I: Derecho civil de España. Tomo I*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas, 1a ed 2008, páginas 75-79.

Ulpiano⁷¹. En la misma dirección, García Pelayo afirma que «[p]ara el concepto del Derecho público moderno los antecedentes romanos tienen escasa significación⁷²».

Estos intentos de buscar en un pasado remoto la diferenciación entre Derecho público y Derecho privado continuaron con el examen del Derecho germánico medieval, pero sucede algo similar con lo mencionado en el párrafo anterior. Y utilizando el método de García Pelayo, la disimilitud no puede existir porque la realidad social a la que alude dicha diferencia en la actualidad no existía ni en la Antigüedad ni en el Medioevo⁷³.

No es sino hasta el advenimiento de la modernidad, con el surgimiento de las ciudades y de los burgueses, por un lado, y con el acrecentamiento del poder absoluto de los monarcas occidentales por otro, que comienza a aparecer la distinción entre el Derecho público y el Derecho privado. A inicios de la modernidad, el Derecho público hace referencia a asuntos concernientes a la administración de las ciudades, y luego a los bienes de la Corona; y el Derecho privado aludirá al manejo del comercio entre particulares⁷⁴.

Esta distinción comienza a divergir entre la tradición anglosajona y la tradición continental desde comienzos de la modernidad, pero se hace más patente a partir de la segunda mitad del siglo XVII, cuando comienzan a asentarse de manera firme las prerrogativas parlamentarias en Inglaterra; mientras que en Francia continúa acentuándose el carácter centralizador del poder del monarca⁷⁵. Es aquí donde conviene establecer las diferencias entre los elementos fundamentales del Derecho anglosajón frente al desarrollo del Derecho continental.

⁷¹ Ibid.

⁷² Op. cit. página 2339.

⁷³ De hecho, para «la Edad Media faltaban los supuestos de índole sociológica y existencial en los que pudiera fundarse la distinción... pues, por un lado, propiamente hablando no hay individuos, sino que el hombre, en lo que se refiere a su existencia social, vive siempre como miembro de un todo común». Ibid., página 2341.

⁷⁴ Ibid. página 2343.

⁷⁵ Ibid. página 2344: la necesidad de distinguir entre el derecho de la Corona y el resto de los derechos «venía determinada por una finalidad política: la afirmación del poder real frente a los poderes intermedios. Tales poderes intermedios se expresaban en una ordenación jurídica dada, en unos 'derechos adquiridos'...[y una] serie de conceptos nuevos, fundamentalmente el de soberanía, surgen no tanto como expresión de una situación real, sino como finalidad ideológica... para legitimar la eliminación de los derechos adquiridos y del buen Derecho antiguo».

b) Diferencias fundamentales entre el Derecho administrativo continental y el anglosajón

Según la discusión desarrollada por García de Enterría en su destacada monografía⁷⁶, el Derecho administrativo contemporáneo continental es un producto de la Revolución francesa; aunque esta aseveración requiere una elaboración detallada para ser comprendida en su justa perspectiva. Como se mencionó en el apartado anterior, el Derecho público moderno comenzó a desarrollarse con el surgimiento del poder monárquico centralizador, constructor del Estado moderno. La lucha de la monarquía contra los llamados «poderes intermedios», esto es, contra los poderes nobiliarios particularistas y contra el poder hegemónico de la Iglesia, fue creando las condiciones para el desarrollo de una Administración, y de un Derecho que legitimara su acción contra ellos.

La Revolución francesa tomará la idea de la Administración y de su Derecho correspondiente, pero no como resultado de sus principios ideológicos, sino como instrumentos para poder hacer efectiva la toma del poder y el manejo del Estado. En este sentido, para García de Enterría, el Derecho administrativo y la Administración contemporáneas son resultados de un compromiso político para asegurar la estabilidad y permanencia de muchos logros alcanzados por la Revolución.

Comienza su análisis afirmando que la Revolución se fundamenta en tres principios: el de legalidad, el de la libre concurrencia, y el de la separación de poderes. El *principio de legalidad* se plantea contra el poder absoluto, personal y arbitrario del monarca: todo acto del Estado deberá estar precedido por una ley general previa que autorice ese acto concreto; y dicha ley debe haber sido promulgada por quien tiene la legitimidad para hacerlo, el pueblo debidamente representado por el poder legislativo⁷⁷.

El *principio de la libre concurrencia* plantea que existe un orden natural, previo a la existencia del Estado, donde los individuos pueden desenvolverse libremente dentro de la sociedad. Sin embargo, la vida, la libertad, y la propiedad pudieran estar amenazadas de no existir un órgano que asegure el cumplimiento de ese orden natural. Este órgano es el Estado, que está

⁷⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, Civitas, 4a. ed. Civitas 1994.

⁷⁷ Ibid. páginas 21-25.

llamado a garantizar esa libre concurrencia. García de Enterría cita a Kant cuando afirma que «“una acción es conforme a Derecho cuando según ella la libertad de arbitrio de cada uno puede conciliarse con la libertad de todos según una ley general”, [por lo que] todo fin del Estado se concreta en el Derecho, y el objeto del Derecho es asegurar la coexistencia de las libertades de los súbditos. Estas libertades, desenvolviéndose por sí mismas, concurriendo unas con otras, y la autoridad articulando los límites recíprocos, aseguran el óptimo del orden colectivo... [Por tanto], el Derecho es... la garantía de la libertad⁷⁸».

Finalmente, el *principio de la separación de poderes* plantea que el poder, correspondiendo a un solo cuerpo, que es el pueblo soberano, debe estar dividido funcionalmente para evitar los abusos de poder y garantizar la libertad.

La idea del Estado que pudiese surgir de estos principios teóricos no puede incluir «a una Administración como la que el Estado absoluto había erigido en su postrera fase⁷⁹»; ni tampoco la idea del Derecho administrativo que surge para controlar los poderes de dicha Administración. La Administración del Estado absoluto es ajena a la idea del Estado mínimo diseñado para hacer cumplir las leyes y garantizar la libertad de sus ciudadanos. Este choque entre las ideas de los teóricos contractualistas y la práctica implantada por la Revolución es evidente cuando se contrasta el desarrollo de las teorías contractualistas en Inglaterra y posteriormente en los EE.UU., pues en estos lugares «han desconocido hasta nuestros mismos días un poderes administrativo de tipo continental, tanto en el plano político como en el estrictamente jurídico, es decir un Derecho Administrativo... [pues allí rige] el principio del imperio de la Ley (rule of law) propio de la Constitución británica, según el cual existe un solo derecho en el país y un único orden de Tribunales para sostenerlo y aplicarlo, sin que la Administración y sus agentes puedan regirse por un derecho propio y eximirse del imperio de la Ley general y de la jurisdicción que es común a todos los sujetos del ordenamiento⁸⁰». Por eso es que en el mundo anglosajón el Derecho administrativo continental «es visto como un residuo regresivo

⁷⁸ Ibid. páginas 27-28.

⁷⁹ Ibid. página 35.

⁸⁰ Ibid. Páginas 37-39.

del antiguo régimen y sus construcciones esenciales como una verdadera negación del Derecho, como una traducción pura y simple del absolutismo gubernamental⁸¹».

Cuando los revolucionarios franceses toman el poder, no desechan el aparato administrativo del Antiguo Régimen, sino que lo modifican y adaptan para sus propósitos. Contrario a los principios teóricos que utilizaron para justificar a la Revolución; la Revolución adopta el aparato administrativo y replantea la teoría de la separación de poderes como una total y completa, donde la Administración tendrá sus formas para desarrollar e implantar normas (reglamentos) y tendrá su propio sistema para resolver controversias (jurisdicción administrativa). De esta manera, el Derecho administrativo surge no sólo para legitimar las acciones de la Administración, sino también para ser garantía y evitar sus posibles abusos contra la ciudadanía. Es decir, será una Administración sometida al Derecho, contraria a la Administración del Antiguo Régimen, que dependía del arbitrio del monarca. Esta adaptación teórica ocurrió en parte porque los revolucionarios desconfiaban de los Parlamentos judiciales, que se hacían llamar «depósito de las leyes», que eran considerados reductos de la nobleza. El mismo Tocqueville reconoce que estos parlamentos hubiesen hecho imposible el gobierno revolucionario.

Quien le puso fin a la Revolución y estabilizó en muchos sentidos sus resultados fue Napoleón. Él creó la estructura básica de la Administración actual, al punto que Tocqueville afirmaría más tarde que las constituciones políticas cambian muchas veces, pero que la Administración permanece⁸². Napoleón expande la Administración para homogeneizar al Estado y para la provisión de otros servicios que contribuyen a dicha labor de homogeneización: las escuelas públicas, el ejército, y la sanidad pública. A las actividades de la Administración se le añaden posteriormente la construcción de obras públicas y el desarrollo del fomento a la industria⁸³.

En fin, que el Derecho administrativo y la Administración son un resultado útil pero no proveniente de los principios ideológicos revolucionarios, sino de una adaptación de las instituciones del Antiguo Régimen para facilitar así el triunfo de la Revolución.

⁸¹ Ibid.

⁸² Véase en TOCQUEVILLE, Alexis de, *El Antiguo Régimen y la revolución*, Madrid, Alianza, 2004; página 235.

⁸³ Véase en GARCÍA DE ENTERRÍA, op. cit., páginas 62-72.

Por otro lado, de acuerdo a Wade y Forsyth, el Derecho administrativo en Inglaterra tiene una larga historia, pero como ocurre con el desarrollo del Derecho público en el resto de Occidente, no es sino hasta la modernidad que este Derecho comienza a tener formas reconocibles para la contemporaneidad. Durante el siglo XVII la Corona alcanza altos niveles de centralización de poder, lo que luego da pie a la Revolución de 1688⁸⁴. Luego de este evento, «[l]a antigua maquinaria de control político centralizado se había descompuesto, sin nada que la reemplazara... [lo que dio paso] a la era del control de la administración mediante los tribunales de Derecho⁸⁵». Nótese que aquí comienza el distanciamiento con respecto a lo que será posteriormente la Revolución francesa, pues ante la descomposición del aparato de administración de la Corona, no hubo reemplazo, lo que le dio preeminencia a los tribunales de Derecho a entender en casos donde los poderes públicos estuvieran involucrados. Los autores destacan que a pesar de que el Derecho administrativo moderno arranca en el siglo XVII, «[e]l siglo XVIII fue el periodo por excelencia del imperio de la ley, donde pudieron consolidarse los fundamentos del control judicial⁸⁶».

Durante el siglo XIX el Derecho administrativo inglés crece a la par con los poderes expansivos del Estado, particularmente motivado por el crecimiento de la administración del Imperio británico. Sin embargo, el periodo convulso durante gran parte del siglo XX provoca un retraso considerable en la jurisprudencia administrativa: «Las cortes comenzaron a mostrar señales de pérdida de confianza en sus funciones constitucionales y dudaban en desarrollar nuevas reglas ante el crecimiento de nuevas leyes regulatorias⁸⁷». Nótese que durante este periodo Gran Bretaña experimentó un aumento de la intervención estatal en distintos ámbitos de la vida social. Para los autores, el retraso tiene que ver con la ausencia de un control claro de las cortes al crecimiento de la burocratización en el Estado británico, que dieron paso a intervenciones del Estado en la economía que los autores consideran cuestionables. Para ellos, «[e]s entendible que durante la guerra el poder ejecutivo tuviera los poderes exorbitantes que tuvo, pero es difícil entender el porqué, con los nuevos poderes y temas que surgieron con el advenimiento del

⁸⁴ Véase WADE, William – FORSYTH, Christopher, *Administrative law*, Oxford, Oxford University Press, 9na ed. 2004; páginas 13 y 14.

⁸⁵ Ibid. página 14. Traducción del autor.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid., página 15. Traducción del autor.

Estado de bienestar, el Derecho administrativo no haya sido vigorosamente revivido, justo cuando más se le necesitaba⁸⁸». Durante este periodo, las cortes le dieron mucha deferencia al poder ejecutivo para manejar el Estado de bienestar, y no fue hasta la década de los '60 que las cortes vuelven a asumir un papel preponderante en el diseño y desarrollo del Derecho administrativo.

De otra parte, Entrena Cuesta⁸⁹ presenta el desarrollo del Derecho administrativo anglosajón utilizando la discusión de dos grandes juristas: Dicey y Hauriou. Según este autor, Dicey enmarca la tradición jurídica inglesa dentro del concepto de «imperio de la ley» o «rule of law», y lo define como aquel ordenamiento jurídico que supone la igualdad ante la ley de cualquier ente jurídico, sea este privado o público, que estará sujeto a la ley ordinaria del país, y por consiguiente, a la jurisdicción de los tribunales ordinarios. A diferencia del sistema continental, bajo el ordenamiento anglosajón la Administración no posee una jurisdicción especial. El tratamiento especial de la Administración bajo un mismo ordenamiento jurídico le parecía tan extraño que afirmaba que en Inglaterra no existía Derecho administrativo como se concebía en el Continente.

Entrena Cuesta habla luego de las aportaciones de Hauriou, que afirmaba que «[t]odos los Estados modernos asumen funciones administrativas, pero no todos poseen el régimen administrativo⁹⁰», identificando al sistema inglés como uno de estos Estados sin régimen administrativo. Para este autor, las diferencias que existen entre el régimen administrativo y el «imperio de la ley» radican en la organización administrativa, las facultades de la Administración, y los tribunales competentes para conocer de los pleitos en que aquélla interviene. Así, la Administración inglesa es una descentralizada, que se halla sometida a las mismas leyes, por lo que carece de las prerrogativas del francés, y, por tanto, sus funcionarios se encuentran sometidos a los tribunales ordinarios.

A Entrena Cuesta le parece la descripción de Hauriou del sistema inglés más exacta que la de Dicey. Sin embargo, no le parece actualizada, y destaca tres puntos para mostrar su

⁸⁸ Ibid., página 16. Traducción del autor.

⁸⁹ ENTRENA CUESTA, Rafael – GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Curso de Derecho administrativo. Tomo I, Vol.1: Concepto, fuentes, relación jurídico-administrativa y justicia administrativa*, Madrid, Tecnos, 11ª ed 1995.

⁹⁰ Ibid. página 53.

desactualización. En primer lugar, a pesar de la descentralización administrativa que existía a principios del siglo XX, esto fue cambiando con las exigencias que la realidad social fue imponiendo sobre los Estados, y así, el sistema inglés sufrió una centralización significativa en la provisión de los servicios públicos durante este periodo. Con todo, el control de la Administración central sobre las administraciones locales es mucho menor en el mundo anglosajón que en el mundo continental. En segundo lugar, a pesar de la afirmación común de que la Administración bajo el sistema anglosajón no posee prerrogativas especiales, Entrena Cuesta encuentra que esto no es del todo correcto, pues en Inglaterra la Administración goza de algunos poderes reglamentarios; y que los actos ejecutorios de los funcionarios se sostienen mientras sus acciones son recurridas, y sólo cuando un tribunal dicta sentencia contra dichos actos es que dejan de tener validez administrativa. Por estas razones «puede afirmarse que hoy existe en Inglaterra una serie de normas que atribuyen a la Administración prerrogativas del mismo tipo de las que ésta posee en los países de la Europa continental. Lo que equivale a afirmar la existencia del Derecho administrativo en aquel país⁹¹». En tercer y último lugar, ante un conflicto entre la Administración con ciudadanos privados por cuestiones típicamente privadas (v.g. una compraventa de un inmueble), es cierto que en los sistemas anglosajones la Administración acude a tribunales ordinarios. Sin embargo, cuando se trata de la prestación de servicios públicos (v.g. instrucción pública), acude a tribunales privados, pero con reglas procedimentales especiales. Más aún, existen algunos tribunales para temas muy especializados, que son de índole administrativa. No son equivalentes a las salas contencioso-administrativas del Continente, pero sí son tribunales especiales. Luego sus sentencias son recurribles a un tribunal de mayor jerarquía que corresponde al sistema judicial ordinario. Por las razones expuestas es que puede afirmarse que en el mundo anglosajón existe un Derecho administrativo, aunque no un régimen administrativo como se conoce en el Continente.

Como se puede observar de los párrafos anteriores, existen algunos elementos comunes entre el Derecho continental y el anglosajón. Según Gamero Casado y Fernández Ramos⁹² las diferencias fundamentales entre ambos grupos son las siguientes: (1) En el sistema continental la Administración debe contar con prerrogativas especiales pues su tarea fundamental es

⁹¹ Ibid. página 56.

⁹² GAMERO CASADO, Eduardo – FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual básico de derecho administrativo*, Madrid, Tecnos, 14ª ed 2017.

asegurar el interés general; mientras que, en el sistema anglosajón, la Administración no goza de prerrogativas especiales, por lo que se somete al mismo Derecho que los particulares, y acude al mismo sistema de tribunales ordinarios. (2) En el sistema continental, dado los poderes exorbitantes de la Administración, se requiere de un sistema de garantías para evitar sus posibles abusos; en el anglosajón estas garantías no existen, pues la Administración no tiene poderes exorbitantes, o, dicho de otro modo, las garantías que ofrece son las que se les ofrece el derecho común a todos los particulares. (3) En el sistema continental existe un sistema especial de responsabilidad administrativa; mientras que en sistema anglosajón no existe un sistema especial de responsabilidad, pues la Administración no es responsable («The King can do no wrong»), por lo que ante actos torticeros responden directamente los funcionarios. (4) En el sistema continental existe una jurisdicción especial para revisar los actos de la Administración; mientras que en el sistema anglosajón la jurisdicción es indiferenciada, es decir, los actos de la Administración los revisan los tribunales ordinarios⁹³.

De otra parte, para Entrena Cuesta, luego de un ejercicio de comparación entre ambos sistemas, concluye que las diferencias fundamentales radican en dos aspectos o vertientes: «en las prerrogativas de la Administración y en las garantías de los particulares⁹⁴». En términos de las prerrogativas de la Administración, estas son inferiores en el mundo anglosajón que en el mundo continental. A su vez, las garantías de los ciudadanos frente a la Administración son menores en el mundo anglosajón que en el mundo continental. Por eso es por lo que concluye que «en la actualidad las diferencias que se dan en cuanto al sometimiento de la Administración al Derecho en los países que se encuadran al sistema del rule of law y a los que se adscriben al régimen administrativo son sólo cuantitativas⁹⁵». Por otro lado, no es que el sistema anglosajón no tenga reglas especiales para la Administración, pero cuando estas reglas fallan, se recurre al Derecho común para corregirlas. En este sentido es que el autor afirma que el mundo anglosajón no tiene un Derecho administrativo como tal, sino «un Derecho especial de la Administración; Derecho especial que, como tal, se aplica sólo en casos concretos⁹⁶».

⁹³ Ibid., véase la figura 1 bajo la sección 2 (Los sistemas de Derecho administrativo: Régime Administratif y Rule of Law) del Tema 1 (El Derecho administrativo: Origen, concepto y estructura).

⁹⁴ Op. cit., página 58.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid. página 59.

Finalmente, Cassese⁹⁷ plantea que normalmente se afirman las diferencias debido a la tradición comparativista de enmarcar los ordenamientos jurídicos en familias, pero que esta práctica infravalora cuatro elementos cuando se hace la comparación entre el sistema anglosajón y el francés: primero, al comparar para destacar sus diferencias, se olvidan las convergencias que generan las contraposiciones; segundo, a pesar de que puedan verse como sistemas diferentes, cuando se observan en un contexto “planetario”, pueden encontrarse muchísimas similitudes; tercero, cada sistema procura seleccionar los temas fundamentales y define los problemas de acuerdo a el marco de referencia de partida; pero esto muchas veces crea falsas dicotomías que no necesariamente provendrían de los hechos; y cuarto, está el elemento histórico: si se observa en periodos de tiempo relativamente cortos, pueden verse diferencias notables, pero cuando se extiende el periodo de comparación, las diferencias disminuyen. Con todo esto, lo que el autor quiere destacar es que, a pesar de que pueda hacerse un análisis comparativo entre ambas familias, muchas veces se hace por motivos pedagógicos o expositivos; pero que en realidad ambos sistemas han mutuamente adoptado instituciones y técnicas, y salvando en puntos muy particulares, no puede hablarse de una completa separación entre ellos.

c) Aspectos generales del desarrollo del Derecho administrativo en España

En términos **históricos**, el Derecho administrativo en España es producto, como la gran mayoría de los cambios operados durante el siglo XIX, de las transformaciones sociales, económicas y jurídicas que se observaron durante el siglo anterior, algunas de ellas descritas en la sección anterior. En Francia, el Antiguo Régimen sufrió la primera sacudida con la Revolución Francesa; la que permitió que la burguesía participara del poder y se convirtiera en lo sucesivo una parte fundamental de la dirección del Estado. Para cumplir con sus fines, que conllevan la expansión del comercio y del capital, esta clase requerirá de un aparato administrativo que apoye sus intereses y no perturbe sus acciones de forma inesperada.

Como se desprende de la sección anterior, el dato fundamental más visible que distingue el sistema continental del anglosajón es la existencia de una jurisdicción separada para los asuntos de la Administración, la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, la idea de la jurisdicción separada no se implantó inmediatamente en España luego de la Revolución

⁹⁷ CASSESE, Sabino, *Derecho administrativo: historia y futuro*, Madrid, Global Law Press; INAP, 2014.

francesa, ni luego de los cambios que sufrió a comienzos del siglo XIX. De hecho, las Cortes de Cádiz propusieron un sistema de separación de poderes «de corte judicialista al modelo inglés clásico, basado en la independencia absoluta del poder judicial y en su monopolio estricto de la función jurisdiccional⁹⁸». Este sistema operó estableciendo las categorías de gubernativos y contenciosos para los asuntos de la Administración. De acuerdo con Santamaría Pastor, la operación de este sistema comenzó a sufrir presiones por parte de los órganos estatales que pretendían mayores exenciones para la Administración, y de la clase burguesa que buscaba consolidar «las adquisiciones inmobiliarias derivadas de la desamortización» y eliminar a su vez los derechos señoriales. Durante los treinta y cinco años en los que operó este sistema, la Administración fue ganando cada vez más terreno, hasta que, en 1845, cuando se establece la jurisdicción contencioso-administrativa, se implanta *de jure* lo que ya venía operando *de facto*. De este modo, se pasó de un sistema de jurisdicción administrativa de corte anglosajón a uno de corte francés.

Tomás y Valiente consideraba que «tal vez el campo en que tal influencia [la de la Revolución francesa] fue más intensa es el de la Administración. La recepción del régimen administrativo napoleónico en España fue completa⁹⁹». A partir de 1833, Javier de Burgos comenzó la reorganización de la Administración española, procurando hacerla más fuerte y centralizada. Lo que caracterizó este periodo, desde 1833 hasta finales del siglo fueron los intentos de centralizar y darle uniformidad a la Administración, incluyendo en esto el uniformar la división territorial¹⁰⁰, a costa de reducir las competencias locales; la potestad reglamentaria de la Administración va adquiriendo un peso mayor¹⁰¹, y de allí la proliferación de decretos, ordenanzas, instrucciones, reglamentos, etc.; y, como se mencionó en el párrafo anterior, se dio finalmente la subsunción del poder judicial dentro del ejecutivo, para los asuntos relativos a la Administración¹⁰². Luego, con la creación de la jurisdicción contencioso-administrativa «se fortaleció

⁹⁸ Véase en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Sobre la génesis del derecho administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*, Madrid, Iustel, 2006; página 41.

⁹⁹ Ver en TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Manual de historia del derecho español*, Madrid, Tecnos, 4a. ed 1983, página 588.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid. página 592.

¹⁰² Ibid.

el poder de la Administración y su régimen jurídico se consolidó como un ordenamiento estatutario¹⁰³».

A la par con el crecimiento de la Administración, el Derecho administrativo se mantuvo en crecimiento durante los siglos XIX y XX. El llamado Estado liberal fue modificándose, debido en gran medida a presiones económicas y políticas que dieron paso a un tipo de Estado más *prestacional*, dadas las dificultades que sufría gran parte de la población. El Estado, a través de su Administración, fue adquiriendo más funciones, hasta que con las grandes convulsiones experimentadas desde los comienzos del siglo XX lo fue convirtiendo de uno liberal a uno social. Para cumplir con estas funciones prestacionales tuvo que crecer significativamente, tanto en el número de ministerios, como en el de funcionarios. Además, la Administración adoptó funciones que anteriormente las llevaban a cabo otras instituciones no estatales (v.g. enseñanza, sanidad, beneficencia); y amplió su actividad con el desarrollo de las nuevas infraestructuras (v.g. ferroviarias, telegráficas, telefónicas, electricidad). A su vez, muchas de sus prestaciones también se fueron especializando según se iba industrializando el país¹⁰⁴. De aquí que el Derecho administrativo tuvo que adaptarse de forma rápida a los distintos desafíos que la sociedad iba mostrando durante los últimos años del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Por eso se observa a través de la historia un desarrollo un tanto desordenado y aparentemente incoherente o contradictorio, pues la necesidad de adaptación rápida no permite el desarrollo de soluciones «claras y distintas». En palabras de Ariño Ortiz, «[e]l Derecho administrativo no es una creación pacífica y lógica de la razón, sino una respuesta al reto social. Respuesta que estará siempre vinculada al entorno económico, político y social en el que se inserta, y que por esa misma razón adoptará sentidos diferentes, según las necesidades, las ideas, las exigencias sociales del momento¹⁰⁵».

El desarrollo de la Administración y del Derecho que habrá de acompañarle, va desarrollándose simultáneamente con la recepción de la codificación francesa del Derecho privado. La idea de sistematizar este Derecho de una forma casi *more geometrico* implica una aspiración

¹⁰³ Ibid., página 593.

¹⁰⁴ Para una discusión sucinta pero bastante completa, véase el capítulo 2 del texto de SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Fundamentos de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988; particularmente las páginas 124-181.

¹⁰⁵ ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Sobre el estudio y comprensión del Derecho Público: una guía para su estudio*, en «REJIE: Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa» (2012) 6, 9-26.

a que la sociedad civil se rija de una forma racional. Se procurarán establecer reglas lo más generales posibles de modo que requieran pocas modificaciones posteriores, y que permitan la mayor libertad volitiva a los individuos que interactúan en la sociedad para el cual dicho Derecho rige.

Sin embargo, el pretender sistematizar el Derecho de la Administración será una tarea muchísimo más ardua, por no decir imposible, debido a la complejidad a la que se enfrenta cuando intenta conciliar intereses sociales que están encontrados. A veces la conciliación es posible, pero otras veces la Administración tiene que optar por un curso de acción en favor de unos intereses y en contra de otros. En otras palabras, la actividad de arbitraje de la Administración puede ser conciliatoria, pero en muchos casos es destructora para unos en favor de la pervivencia de otros. El Derecho de la Administración tiene que responder al cambio social, de una manera mucho más rápida que el Derecho privado, debido a que este puede valerse de la autonomía de la voluntad para ajustar muchas de sus instituciones a los cambios socioeconómicos; mientras que el Derecho Administrativo, debido al principio de legalidad, depende de que sea legislado y adaptado por las autoridades. Y al tener que responder con celeridad, el Derecho Administrativo es de por sí, inestable, móvil.

En términos **sistemáticos**, un dato importante en el desarrollo del Derecho español, que ha tenido sus efectos en el desarrollo del Derecho administrativo ha sido el fenómeno de la Codificación, particularmente el establecimiento del Código civil español. La versión actual del Código Civil, en su artículo 13 establece que «[e]n lo demás, y con pleno respeto a los derechos especiales o forales de las provincias o territorios en que están vigentes, regirá el Código Civil como derecho supletorio, en defecto del que lo sea en cada una de aquéllas según sus normas especiales». Esto se ha interpretado como que el Código civil será una fuente de Derecho supletorio ante “vacíos” o “lagunas” que se encuentren en cualquier otra ley dentro del ordenamiento. Así lo plantea De Castro¹⁰⁶, sosteniendo su posición con varias sentencias del Tribunal Supremo de España. Así también parece sostenerlo De la Vega Benaya, cuando afirma que la doctrina predominante es la del Derecho civil como supletorio en cuanto al Derecho administrativo, teniendo en cuenta que «que la aplicación supletoria ha de respetar, en su caso, la intrínseca naturaleza del contrato administrativo, y si bien el Juez ha de velar por la defensa

¹⁰⁶ Véase a CASTRO Y BRAVO, op. cit., páginas 284-285, y páginas 308-311.

del particular, si hay un precepto concreto y expreso que justificadamente restrinja la autonomía y el derecho de aquél, en aras del interés general, habrá de seguirse la interpretación más ajustada al fin de éste»¹⁰⁷.

Por otro lado, Martín Retortillo¹⁰⁸ se opone a esa interpretación, sugiriendo que «son los principios generales del mismo ordenamiento administrativo los que deben figurar como supletorios¹⁰⁹», pues «[e]l Derecho administrativo tiene por sí mismo fuerza inmanente para autointegrarse, para salvar las propias lagunas de su mismo ordenamiento¹¹⁰». Argumenta que el Derecho civil no puede servirle a la Administración para el desarrollo de sus fines ya que aquel parte de una determinada orientación jurídico-política que difiere sustancialmente de la realidad político-administrativa actual. No niega que pueda ser útil para los casos donde los intereses manifiestos en el Derecho privado no entren en contradicción con el interés público; pero que los principios fundadores del Derecho administrativo deben residir en sí mismos. Termina su discusión argumentando que el citado artículo en realidad debe referirse como Derecho supletorio para el resto del Derecho privado. De esta forma, establece una escisión entre los principios fundantes del Derecho privado y el Derecho público.

No puede negarse, por otro lado, que esta tendencia de los préstamos del Derecho civil al Derecho administrativo permitió el desarrollo de que este último mediante la adaptación de muchas figuras del primero. Esto es importante para la comparación entre lo que ha sido el desarrollo del Derecho administrativo en Puerto Rico y los EE.UU., porque los ordenamientos jurídicos de tradición anglosajona perviven en el *common law*, que es la idea del Derecho privado común para todo el ordenamiento, incluyendo lo que posteriormente se conocerá como Derecho administrativo. No es este el lugar para abordar con detalle los problemas que esto comporta, pero es interesante notar las interacciones que se dan en uno y otro tipo de ordenamiento en torno al Derecho privado y al público. En uno, el continental, es un préstamo directo para una rama del Derecho que se presume y que actúa intentando fundarse estrictamente en el

¹⁰⁷ VEGA BENAYAS, Carlos de la., *Teoría, aplicación y eficacia de las normas en el Código Civil*, Madrid, Civitas, 1976, página 171.

¹⁰⁸ MARTÍN-RETORTILLO Y BAQUER, Sebastián, *El derecho civil en la génesis del derecho administrativo y de sus instituciones*, Madrid, Civitas, 2a ed. 1996; páginas 33-39.

¹⁰⁹ Ibid., página 35.

¹¹⁰ Ibid., página 36.

interés público que suele tenerse en más estima que el privado; mientras que en otro también el interés público en una época se estimó por encima del privado, pero la justificación se planteó desde contextos de Derecho privado, *common law*. Algo de esto se elaborará más adelante.

Otro aspecto adicional del Derecho administrativo español que tendrá cierta semejanza con el de Puerto Rico es el de su dependencia con respecto al Derecho que ha surgido de la Unión Europea. Esta organización supraestatal genera «actos de derecho derivado – es decir, actos elaborados y aprobados por la propia Unión Europea – algunos de los cuales tienen eficacia directa en el interior de los Estados miembros, sin necesidad de normas nacionales de recepción¹¹¹». Además, el Derecho de la Unión tiene primacía sobre el Derecho de los Estados miembros, y las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) son vinculantes para los Estados. De este modo, el Derecho administrativo nacional se ve afectado tanto por los tratados como por los reglamentos, las directivas, y las decisiones de los distintos órganos de la Unión Europea, incluyendo los dictámenes del TJUE.

d) Aspectos generales del desarrollo del Derecho administrativo en Puerto Rico

Como se han presentado en los apartados anteriores, caben destacar los aspectos históricos y sistemáticos. Dentro de los **históricos**, con la Guerra Hispanoamericana y el Tratado de París de 1898, Puerto Rico dejó de ser una provincia española de ultramar para pasar a ser una posesión de los EE.UU. Y desde ese año hasta 1900, Puerto Rico estuvo administrado por gobernadores militares. Estos se ocuparon de dismantelar el sistema judicial vigente en Puerto Rico, y sustituirlo por uno similar al de cualquier otro estado federado. Por ejemplo, luego del nombramiento del primer gobernador militar el 18 de octubre de 1898, el General Brooke decidió abolir el 27 de ese mismo mes el tribunal de lo contencioso-administrativo; a la vez que eliminó la Audiencia Territorial y fundó un tribunal supremo parecido a los de los estados de la Unión¹¹². El General Henry, que sustituyó al General Brooke, continuó con las alteraciones al sistema judicial y con los cambios en el Código civil. Y el que sustituyó a Henry, el General Davis, continuó con las transformaciones, y en agosto de 1899 abolió «la casi totalidad de las

¹¹¹ SOLER MARTÍNEZ, José Antonio, *El derecho de la Unión Europea ante la crisis: consideración especial de los mecanismos de rescate e incidencia en el desarrollo constitucional de la Unión Europea*, Madrid, EDISOFER, 2018; página 41.

¹¹² TRÍAS MONGE, José, *El sistema judicial de Puerto Rico*, San Juan, Puerto Rico, Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, 1a. ed., 1978; reimp. 1988; página 48.

cortes remanentes del sistema anterior¹¹³». Un poco después, ya con el gobierno civil establecido, varias sentencias del recién creado Tribunal Supremo de Puerto Rico aceptaban la completa sumisión del ordenamiento jurídico de Puerto Rico al sistema jurídico anglosajón¹¹⁴, o *common law*. Por todo lo anterior es que Trías Monge concluye que «[l]os rasgos básicos del sistema judicial de Puerto Rico de 1900 a 1952 se definen, por tanto, durante el azaroso periodo de la ocupación militar, cuya influencia sobre el sistema judicial de Puerto Rico se extiende de hecho hasta nuestros días, al mantenerse después del establecimiento del Estado Libre Asociado varias características de la época anterior¹¹⁵». Es por esto por lo que pudiera argumentarse que, con la intervención norteamericana, Puerto Rico pasó de ser una comunidad de origen civilista a una comunidad de *common law* que maneja un código civil como uno de sus tantos cuerpos legales. En otras palabras, al eliminar el *Título preliminar* del Código civil de Puerto Rico (tal y como existía para aquel entonces), que constituía un sistema de interpretación jurídica válido (de forma supletoria) para todo el ordenamiento, y al adoptar la jurisprudencia como una de las fuentes primarias de Derecho, Puerto Rico se convierte en una jurisdicción sujeta al *common law*.

Dentro de las modificaciones efectuadas en el ordenamiento jurídico de Puerto Rico se encontraban los cambios hechos al Código civil, que comenzaron bajo la administración militar pero que se completaron ya bajo el gobierno civil. Dentro de estos cambios hubo alternaciones significativas en el título preliminar del Código, el cual contenía un sistema de fuentes y de interpretación jurídica que podía ser extensiva al resto del ordenamiento como Derecho supletorio. No se trata de que las sustituciones hechas por algunos artículos provenientes del Código civil de Luisiana hubiesen sido contrarias a un sistema de Derecho civil, sino que las modificaciones implantadas alteraron significativamente el orden y el sentido del texto original existente en Puerto Rico. A esto se le añaden los dictámenes del Tribunal Supremo de Puerto Rico afirmando el principio de que los tribunales pueden alterar las leyes que sean contrarias «al espíritu, aplicación, tendencia y fines de la Jurisprudencia Americana» sin que medie acción del poder

¹¹³ Ibid., página 52.

¹¹⁴ Ibid., página 51. Véase particularmente la cita de la sentencia de *Esbrí v. Sucesión Serrallés* 1 D.P.R. 321 (1902), en las páginas 336 y 337, que declara que « las leyes de Puerto Rico fueron creadas por el Congreso y Leyes Americanas; y que deben ser interpretadas y ajustadas al espíritu, aplicación, tendencia y fines de la Jurisprudencia Americana, y todo lo que á ello se opusiere, ó estuviere en conflicto ó fuere incompatible ó inadecuado, debe desaparecer sin necesidad de ningún acto legislativo especial para ese fin».

¹¹⁵ Ibid., página 53.

legislativo, alterando aún más el principio de legalidad, al cual los jueces en el Derecho continental tienen que circunscribirse.

El cambio de soberanía también implicó la sustitución de elementos clave del ordenamiento administrativo, pues entre otras cosas eliminó la jurisdicción contencioso-administrativa. De esta forma, la jurisdicción que servirá para la Administración será la misma que para los entes privados: la de los tribunales ordinarios. Por esta y otras razones, que no se mencionan aquí por razones de espacio, puede decirse que, con el cambio de soberanía, a efectos de la Administración se comienza *tabula rasa*; por lo que para comprender el Derecho administrativo actual en Puerto Rico será suficiente el remontarse al desarrollo del Derecho administrativo anglosajón, particularmente al Derecho administrativo federal.

Al igual que para el caso de España, para EE.UU. existen varias fuentes que exponen el desarrollo histórico de su Derecho administrativo. Rabin expone el desarrollo del Derecho administrativo federal, dividiéndolo en unos ocho estadios o fases¹¹⁶; mientras que Werhan, basándose en el texto de Rabin, hace su presentación reduciendo las etapas a seis¹¹⁷. Sin embargo, y para propósitos de claridad y brevedad en la exposición, es suficiente la exposición de Sunstein, que divide el desarrollo del Derecho administrativo norteamericano en dos: antes y después del *Nuevo Trato*¹¹⁸.

Antes del *Nuevo Trato*, la Administración está dominada por la visión que Sunstein denomina *la república de Madison*: «Durante más de 100 años el gobierno de los EE.UU. se dedicó a regular la economía nacional de una forma mínima, al menos para los estándares modernos¹¹⁹». A los estados miembros de la Unión les tocó el peso regulatorio, lo que no plantea muchos problemas mientras los desarrollos tecnológicos, económicos y comerciales son de escalas relativamente pequeñas. Los estados eran celosos de compartir poderes y competencias con las del gobierno federal. Recuérdese que la Revolución estadounidense «había sido en gran

¹¹⁶ RABIN, Robert L., *Federal Regulation in Historical Perspective*, en «Stanford Law Review» 38 (1986) 5, 1189-1326.

¹¹⁷ WERHAN, Keith, *Principles of administrative law*, St. Paul (MN), Thomson-West, 2008.

¹¹⁸ SUNSTEIN, Cass, *La revolución en los derechos: redefiniendo el Estado regulador*, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2016.

¹¹⁹ Ibid., página 3.

parte una lucha contra la autoridad gubernamental centralizada¹²⁰». Por esto, según Sunstein, la Constitución de 1787 se fundó en 5 acuerdos básicos: (1) poderes federales limitados, (2) sistema de balance de poderes, (3) federalismo (o delimitación de competencias entre el gobierno central y los gobiernos estatales), (4) el control judicial, y (5) los derechos individuales. Además, las acciones del gobierno eran evaluadas por tribunales de *common law*, basados en principios contractuales, de propiedad y de resarcimiento de daños. Pero la gobernanza correspondía principalmente a los estados, pues el gobierno federal carecía de un aparato burocrático bien definido. «A finales del siglo XIX los principios del *common law* se consideraban... neutrales, prepolíticos, y puramente facilitadores¹²¹» planteando una estructura de *laissez faire*.

A medida que la república siguió creciendo y el proceso de industrialización siguió en auge, surgieron empresas y actividades que iban más allá de los límites de los estados. Esta regulación estatal comenzó a hacerse insuficiente para atender los problemas que comenzó a generar el desarrollo del sistema interestatal de ferrocarriles. Para atender estos problemas se requería de la acción del gobierno federal. Pero los estados, por un lado, y los tribunales por otro, eran muy renuentes a aceptar intervenciones de gran envergadura por parte del gobierno federal. Aun con las limitaciones del gobierno central entre finales del siglo XIX y principios del XX, el gobierno federal logró crear varias agencias reguladoras importantes. Por ejemplo, la *Comisión de Comercio Interestatal* (ICC en 1887), el sistema de bancos de la *Reserva Federal* (*Federal Reserve Act* de 1913), la *Comisión Federal de Comercio* (FTC de 1914).

Pero la necesidad de un aparato gubernamental más poderoso y eficaz vino como respuesta a la Gran Depresión de los '30, lo que implicó el desarrollo de las políticas del *Nuevo Trato*. El primer ataque que recibió el sistema anterior fue que los principios del *common law* eran insuficientes para atender los problemas que planteaba la Gran Depresión. La teoría económica keynesiana ayudó a criticar la posición contra el *common law*. Roosevelt planteaba que la seguridad social es necesaria en un mundo forjado por hombres, ya que las leyes económicas no son leyes naturales sino creadas por el hombre. El *common law* «ya no proporciona la base para distinguir entre la acción del gobierno y la inacción o el partidismo y la neutralidad¹²²». Se entendió, con la explicación de Keynes, que un aumento en el gasto de gobierno puede

¹²⁰ Ibid., página 4.

¹²¹ Equivalente a la planteada por Locke en su *Segundo Tratado de Gobierno Civil*.

¹²² Sunstein, op. cit., página 11.

terminar con el estancamiento económico. Se establecieron regulaciones para fomentar la productividad y mayores niveles de empleo. Sunstein identifica dos componentes fundamentales para las políticas del *Nuevo Trato*: (1) Medidas para proteger los derechos de vivienda, de asistencia social, empleo, educación y alimentación; lo cual representaba una ampliación de derechos desconocida anteriormente, que implicó a su vez una extensión del aparato gubernamental; y (2) la «[c]reación de entidades nuevas para restaurar los mercados de valores, para proteger la agricultura, y para salvaguardar el sistema bancario y financiero en general». Esto promovió un sistema de poderes centralizados y unificados sin pasar por los estados ni el poder judicial. Estos poderes eran necesarios para permitir una regulación gubernamental de grandes dimensiones y continua. Las implicaciones que Sunstein identifica como consecuencia del avance de las políticas del *Nuevo Trato* son las siguientes: (1) una transferencia significativa de poderes de los estados al gobierno federal; (2) un aumento en la burocracia federal, tanto en el número de instituciones como en el número de funcionarios; (3) el debilitamiento del poder judicial y de los controles legales en la política pública y la administración; (4) una mayor concesión de poderes a la figura del Presidente, que antes correspondían al Congreso y al poder judicial. A la estructura resultante de la transformación de la Administración federal en términos de regulación económica y social, provocada por las políticas del *Nuevo Trato* Sunstein la denomina el *constitucionalismo del Nuevo Trato*; y concluye que «[c]asi todos los acontecimientos posteriores en el Derecho público han sido una reacción, favorable o desfavorable, a la reforma del *Nuevo Trato*¹²³».

La entrada de Franklin Delano Roosevelt a la presidencia de EE.UU. y sus políticas del *Nuevo Trato* incidieron en Puerto Rico de distintas formas; pero particularmente, con la llegada del gobernador Rexford Guy Tugwell a la gobernación de la Isla en 1941, y posteriormente con el surgimiento del Estado Libre Asociado en 1952 y las políticas de Muñoz Marín, se creó un ambiente para la expansión de la Administración como nunca había experimentado la Isla. Esto permitió el desarrollo de una Administración más interventora-benefactora con el Derecho administrativo correspondiente. A pesar de que bajo el esquema norteamericano-anglosajón el Derecho administrativo será uno con marcada tendencia *procesal*, esto no contradice el desarrollo de instituciones con funciones *sustantivas* características del Derecho administrativo continental. Dentro de las actividades típicas de las administraciones continentales que fueron

¹²³ Ibid., página 15.

adoptadas por la Administración del Gobierno de Puerto Rico, y posteriormente por la del Estado Libre Asociado pueden destacarse la actividad de fomento, la actividad de prestación de bienes y servicios, y la actividad de planificación y programación. Sólo por un periodo relativamente corto la Administración estuvo involucrada en actividades empresariales de producción de bienes para el apoyo de otras industrias o para servir directamente a la población¹²⁴. Pero muchas de las empresas estatales para la producción de bienes fracasaron, y por lo que el Estado buscó apropiarse y quedarse con empresas que pudieran tender al monopolio natural: provisión de electricidad, acueductos y alcantarillados, y teléfonos; es decir, provisión de servicios de redes. A su vez, fue desarrollando su actividad en otros servicios directos a la población.

Estas actividades fueron abarcadoras y beneficiosas para la mayoría de la población, dados los niveles de pobreza bajo los cuales vivía gran parte de la población en Puerto Rico; al punto que gran parte de la población todavía percibe la necesidad de un Estado benefactor, aún cuando en gran parte de los Estados Unidos esta concepción ha ido en decadencia, al menos hasta la crisis de 2008.

Dentro de los aspectos **sistemáticos** del Derecho administrativo en Puerto Rico, deben resaltarse algunos puntos en torno a su desarrollo doctrinal y en torno al desarrollo de sus instituciones. En términos de su desarrollo doctrinal, es muy similar al desarrollo anglosajón, con interés en el análisis jurídico de las operaciones administrativas del gobierno; es decir, un marcado énfasis en los aspectos procesales, sin darle mucha importancia a la sistematización de los contenidos regulados por dicho Derecho. No existe un cuerpo doctrinal que establezca unos principios de contenido porque este va cambiando según las necesidades sociales que el ordenamiento y la Administración van encontrando a través del tiempo. Según Fernández Quiñones, «[e]l aspecto relativo al contenido o sabiduría de las decisiones no es el objeto central de su estudio. Ello, claro está, no debe tenerse como un impedimento para percatarse de las cuestiones sustantivas presentes en los litigios de índole administrativa¹²⁵».

¹²⁴ Véase en GOODSELL, Charles T., *Administración de una revolución: la reforma del poder ejecutivo en Puerto Rico bajo el gobernador Tugwell, 1941-46*, Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, 1978, páginas 204-209. Estas empresas fueron de producción de cemento, de cartón, de vidrio, de arcilla y de calzado.

¹²⁵ Véase a D. FERNÁNDEZ QUIÑONES, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, Bogotá, Forum - Legis Editores, S.A., 2da edición 2001; páginas 10 y 11.

Siguiendo al mismo autor, «[e]l derecho administrativo puertorriqueño, moldeado a imagen y semejanza del norteamericano, difiere de la concepción prevaleciente en el continente europeo. La radical separación existente entre derecho público y privado, que legitima la creación y operación de un sistema de tribunales para administrar cuestiones de derecho privado y público, es inexistente e improcedente en nuestro régimen legal. En Puerto Rico y en Estados Unidos los mismos tribunales administran ambos derechos. La única diferencia que existe es la relativa a aquellos derechos o deberes legales que se implantan a través del proceso administrativo y aquellos que se dejan al proceso judicial¹²⁶». De esta manera, mientras que en el Derecho administrativo español se tratan múltiples temas de orden sustantiva y procesal en torno a los alcances y límites de los poderes públicos para regular y fomentar actividades, expropiar, atender asuntos de la función pública, etc.; en el derecho administrativo norteamericano y puertorriqueño «esas son materias de incumbencia de la administración pública y no del derecho administrativo. El énfasis comprendido en nuestro derecho administrativo radica en los problemas relacionados con la delegación de poderes a los organismos administrativos, los requisitos procesales establecidos para el ejercicio de los poderes administrativos y la revisión judicial de la acción administrativa¹²⁷».

Para Fernández Quiñones, existen cinco principios fundamentales que guían el estudio del Derecho administrativo en Puerto Rico: en primer lugar «la agencia administrativa sólo surge a la vida del derecho a través de una acción legislativa que se concreta en la aprobación de una ley orgánica... que delimita su ámbito de autoridad. Así, la ley orgánica es la fuente primaria de autoridad de la agencia¹²⁸».

En segundo lugar, las agencias administrativas tienen amplios poderes discrecionales, que se extienden «tanto a la formulación de la política pública como a la interpretación de los términos sustantivos de la ley. La discreción administrativa encuentra asidero en el presunto conocimiento especializado de cada una de las agencias. La existencia de éstas se explica y justifica precisamente en términos de la necesidad de funcionarios expertos en los distintos campos, quienes estarán por ello más capacitados para regular y manejar los problemas y

¹²⁶ Ibid., página 11.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ibid.

cuestiones que se suscitan en él. Tal presupuesto... ha dado lugar a que la discreción de las agencias sea enorme... [y de aquí que] la gran mayoría de las decisiones de las agencias administrativas no son revisadas ni por los tribunales ni por la legislatura¹²⁹».

En tercer lugar, «la revisión judicial es un camino casi inexistente... [debido, fundamentalmente a] la postura de manos fuera que los tribunales han desarrollado a través de su renuencia de revisar... [por lo que] existen pocas posibilidades de que los tribunales revisen a las agencias para corregir sus errores sustantivos o procesales¹³⁰».

Como resultado del tercer punto y, en cuarto lugar, «es muy poco probable una intervención judicial antes del agotamiento de los remedios administrativos... [es decir] es menester pasar por todos los estadios procesales antes de tocar a las puertas del tribunal¹³¹».

En quinto y último lugar, «la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme nada establece en torno a los procedimientos informales de las agencias administrativas. Esta categoría residual que escapa del ámbito procesal juega un papel de suma importancia, habida cuenta de que una gran mayoría de los casos se resuelven informalmente... [y, en resumen] cada agencia se guía por sus propios criterios y normas. Ello puede tener el efecto de disipar la posibilidad de que exista uniformidad¹³²».

2. Económico

a) Introducción

Exponer el desarrollo de la doctrina económica para un periodo de tiempo relativamente largo es una tarea arriesgada, a no ser que se delimite significativamente. Y el método a utilizar aquí para cumplir con este propósito será el de la relevancia para los propósitos de este trabajo. Por esta razón, y para mantener la exposición lo más simple y sucinta posible, no se hará una presentación detallada sobre los desarrollos teóricos que se dieron durante este periodo en el

¹²⁹ Ibid., página 12.

¹³⁰ Ibid. páginas 12 y 13.

¹³¹ Ibid., página 13.

¹³² Ibid.

campo de la macroeconomía. Dado que este trabajo trata sobre problemas de consolidación fiscal, y dado que las consolidaciones tienen que ver con la reducción del gasto público en la economía; el tema central aquí será el de la utilización de la política fiscal como herramienta para la estabilización económica. De este modo, pese a todas las aportaciones de distintos economistas sobre distintos temas relacionados a la macroeconomía, la discusión central que a continuación se presenta se limitará a algunos de los problemas del ciclo económico, y de los modos de salir de una situación de estancamiento económico. No se entrará en los detalles teóricos y funcionales de los modelos que sustentan las distintas posiciones, sino que sólo se expondrán las conclusiones de una forma muy general, y tratando de mostrar los posibles paralelismos existentes entre las corrientes económicas y jurídicas predominantes en cada periodo.

Aunque algunos de los historiadores de las doctrinas económicas quieran remontar los orígenes de la economía política a la Antigüedad, lo más razonable es aseverar que los estudios de esta materia que son relevantes para el presente se originaron durante la modernidad. De hecho, Roncaglia menciona que «[l]a economía política comenzó a ser reconocida como una disciplina autónoma, distinta de las otras ciencias sociales, de forma muy gradual, a principios del siglo XVIII¹³³». Y para lo que en este trabajo es relevante, la exposición se circunscribirá al estado de las corrientes económicas principales en Occidente en torno a la participación del Estado en la actividad económica. Similar a lo expuesto en la sección sobre el desarrollo jurídico administrativo norteamericano que, según Sunstein, dicho desarrollo puede dividirse entre antes y después del *Nuevo Trato*; la doctrina económica en torno a la discusión sobre la participación del Estado en la actividad económica para la mayoría de los países industrializados pudiera dividirse entre antes y después de Keynes.

b) Antes de Keynes

Previo al advenimiento y desarrollo de la teoría keynesiana, existía en EE.UU. y en Inglaterra una corriente principal que no veía con buenos ojos la participación del gobierno en la actividad económica, más allá de la provisión de la seguridad pública y el mantenimiento de algunas infraestructuras. El liberalismo, ya mencionado en secciones anteriores, y discutido

¹³³ RONCAGLIA, Alessandro, *La riqueza de las ideas: una historia del pensamiento económico*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2006; página 39.

con algún detalle en el trabajo de Laski¹³⁴, es una doctrina política con profundas influencias económicas, basada en el libre concurso de los agentes económicos que interactúan en determinado espacio geográfico; y donde el Estado debe intervenir sólo para hacer cumplir las leyes, para proteger la vida, la propiedad, y proveer seguridad jurídica en los distintos intercambios económicos. Esta doctrina fue forjándose desde los comienzos de la modernidad y tiene su justificación económica más completa con Adam Smith¹³⁵ que, entre muchísimas otras cosas, planteaba que cada individuo, buscando su propio interés, generaba bienestar para toda la sociedad. Esta aseveración no era nueva del todo, pues Mandeville, en su obra *La fábula de las abejas* planteaba algo similar¹³⁶. Sin embargo, Smith provee una explicación coherente y bastante completa para su tiempo, sobre la forma en que se genera riqueza en las distintas naciones. Según el esquema expuesto por Roncaglia¹³⁷, Smith planteaba que el Estado debe fomentar las políticas que favorezcan el “librecambio”, el concurso libre entre los ciudadanos, y éstos, en la búsqueda de su propio beneficio, beneficiarán a su vez a toda la nación. El librecambio promueve a su vez la división del trabajo y la productividad, lo que impulsa consecuentemente la acumulación de capital y la renta per cápita.

Según Roncaglia, la opinión pública en Inglaterra comenzó a ver con preocupación el liberalismo planteado por Smith luego de los excesos de la Revolución francesa. Sin embargo, pronto se extendió la distinción entre el *liberalismo político* y el *económico*, y lo que procuraba

¹³⁴ LASKI, Harold J., *El Liberalismo europeo* (1936), México, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición española 1939, 15ª reimp 2013.

¹³⁵ SMITH, Adam, *La riqueza de las naciones* (1776): (libros I-II-III y selección de los libros IV y V), traducido por Carlos Rodríguez Braun, Alianza Editorial, 2001.

¹³⁶ MANDEVILLE, Bernard, *La fábula de las abejas o Los vicios privados hacen la prosperidad pública* (1714), México[etc], Fondo de Cultura Económica, 1a.ed., 1a. reimp. 1997. Ver páginas 11-21; y la introducción preparada por F.B. Kaye, en la página lxxvi, cuando dice que «antes de Mandeville no existía ninguna fórmula sistemática del *laissez-faire*... hasta que Adam Smith hizo clásica la posición del *laissez-faire* en su *Riqueza de las naciones*».

¹³⁷ Op. cit., página 186: «[L]a adopción de políticas encaminadas a eliminar los obstáculos al librecambio y a favorecer la expansión de los mercados puede poner en movimiento una «espiral virtuosa»: la expansión de los mercados favorece una creciente división del trabajo, y con ella un aumento de la productividad, que a su vez origina un aumento de la renta per cápita y, en consecuencia, una nueva expansión de los mercados. Al mismo tiempo, estas políticas y otras semejantes favorecen un aumento de la renta per cápita, gracias a su acción a favor de un aumento en la proporción de trabajadores productivos sobre el total de la población. Estos mecanismos dinámicos, de tipo acumulativo, constituyen la esencia de la teoría smithiana de la riqueza de las naciones».

destacarse del pensamiento de Smith era el *liberalismo económico*, que no es otra cosa que el fomento del librecambio con el fin de desarrollar la riqueza nacional¹³⁸.

Fuera del ámbito económico, pero en la misma dirección de la intervención mínima del Estado en los asuntos de la ciudadanía, se encuentra el texto de Humboldt¹³⁹, publicado originalmente en 1792, dieciséis años después de la publicación del texto de Adam Smith. En su escrito, Humboldt expone que el fin del Estado debe basarse en el verdadero fin del hombre, y este es «la más elevada y proporcionada formación posible de sus fuerzas como un todo. Y para esta formación la condición necesaria e inexcusable es la libertad. Pero, además de la libertad, el desarrollo de las fuerzas humanas exige otra condición...la variedad de situaciones¹⁴⁰». De aquí que «el verdadero alcance de la actividad del Estado... abarca todo aquello que puede realizar en bien de la sociedad, pero sin lesionar...» el desarrollo de la libertad individual expuesto anteriormente¹⁴¹. Esto lo lleva a rechazar la idea de un Estado que persiga como fin principal el bienestar de sus ciudadanos, pues las instituciones que desarrolla para cumplir con ese fin «produce efectos nocivos [pues] genera en la nación uniformidad y un modo extraño de actuar¹⁴²», que culminan debilitando la fuerza de la nación¹⁴³. Las instituciones de bienestar continúan un tratamiento a los individuos como si fueran súbditos, disminuyendo las posibilidades para el desarrollo de la libertad. De allí «que el mantenimiento de la seguridad, tanto frente al enemigo exterior, como a las disensiones interiores, debe constituir el fin del Estado y el objeto de su actividad¹⁴⁴».

La doctrina económica que sucedió a la de Smith y que fue fiel a la tradición del liberalismo, trabajó en líneas similares a la del fomento del concurso libre de los ciudadanos en la sociedad para la generación de la riqueza. Otras teorías negaban la existencia de la armonía expuesta por Smith y sus seguidores, y planteaban que el sistema capitalista era uno

¹³⁸ Ibid., página 207.

¹³⁹ HUMBOLDT, Wilhem von, *Los límites de la acción del Estado (1792)*, traducido por Joaquín Abellán García, Madrid, Tecnos, 2a. edición, 2009.

¹⁴⁰ Ibid., página 14.

¹⁴¹ Ibid., página 21.

¹⁴² Ibid., página 23.

¹⁴³ Ibid., página 24.

¹⁴⁴ Ibid., página 51.

fundamentalmente inestable y propenso al colapso. Sin embargo, para propósitos de continuidad en este escrito y para evitar un desvío innecesario del argumento principal, podría afirmarse que el pensamiento predominante en los Estados occidentales parecía de acuerdo en líneas generales con la doctrina del liberalismo.

A través del siglo XIX, distintos pensadores dentro de la corriente liberal sostenían que los mercados siempre tienden al equilibrio. Aun en situaciones de escasez o sobreproducción, estos son momentáneos, pero las fuerzas del mercado provocarán un ajuste con relativa rapidez¹⁴⁵. Para esta corriente, la intervención del gobierno para intentar estabilizar los mercados en casos de desequilibrio no era ni necesaria ni deseable, pues dicha acción podría provocar mayores desequilibrios que generarían a su vez mayor inestabilidad¹⁴⁶. Por esta razón, todos los mercados, los de mercancías y los de factores (incluyendo en esta última clasificación al mercado laboral), habrán de estar siempre en equilibrio; y por consiguiente, para los economistas liberales (o clásicos, como los llamaría Keynes) «la ocupación plena era el estado normal de las cosas¹⁴⁷». En otras palabras, no es que estos economistas desconocieran las recesiones (o depresiones, como se les llamaba en aquella época) económicas. Pero dentro de su modelo teórico, estos desbalances no eran duraderos, ya que las fuerzas del mercado reestablecerían la situación de equilibrio. Además, las corrientes de la intervención mínima del Estado siguieron teniendo nuevos defensores, como Spencer, y su colección de ensayos publicados en 1884 con el título de *El Hombre contra el Estado*¹⁴⁸. En estos ensayos planteaba que la función del Estado debe limitarse al mantenimiento del orden público y a la administración de la justicia, con el fin último de proteger a los individuos y a su propiedad. Cualquier otro tipo de intervención es perjudicial para los individuos. Spencer utilizó conceptos darwinianos para justificar la no intervención en favor de la población necesitada, pues conflige con las leyes sociales que están para promover la supervivencia de los más aptos. El pensamiento de Spencer tuvo poca acogida en el Reino Unido, pero sí tuvo buena recepción en los Estados Unidos, particularmente por

¹⁴⁵ Véase en SNOWDON, Brian – VANE, Howard R., *Modern macroeconomics: Its origins, development and current state*, Cheltenham, Edward Elgar, 2005, página 37.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid., traducción del autor.

¹⁴⁸ SPENCER, Herbert, *The Man versus the State (1884)*, Indianapolis, LibertyClassics, 1981.

parte de la clase empresarial, e influyó posteriormente en contra de los programas de Roosevelt para reactivar a la economía norteamericana durante la Gran Depresión¹⁴⁹.

c) La Gran depresión y la respuesta teórica de Keynes

En la percepción popular, es común escuchar que la idea equivocada de que la intervención gubernamental para la estabilización económica provino de Keynes, en su obra cumbre publicada en febrero de 1936¹⁵⁰. Con bastante anticipación los gobiernos llevaban interviniendo en la economía, ya sea para fomentar actividades productivas (la llamada actividad de fomento), para la provisión de infraestructuras necesarias para el incremento de la producción, o para la concesión de monopolios para que estos proveyeran dichas infraestructuras. También la provisión de la educación pública fue otro ejemplo de la intervención del Estado en beneficio de la ciudadanía. Más aún, ya en 1889 Alemania comenzó a proveer un sistema de seguridad social que fue eventualmente copiado en otras partes del mundo industrializado.

Además, la Gran depresión provocó reacciones en muchos gobiernos a través del mundo para reactivar sus economías de deshechas. Este fenómeno representó una contracción general en gran parte de las economías industrializadas de la época. De acuerdo con Christina Romer, según citada en Snowdon y Vane, durante la Gran depresión, el índice de producción industrial se contrajo en 46,8 por ciento para EE.UU., durante un periodo de casi cuatro años; mientras que en Alemania la contracción experimentada fue de 41,8 por ciento durante un periodo mayor de cuatro años. Otros países industrializados también sufrieron reducciones considerables¹⁵¹. Estas disminuciones tuvieron consecuencias duraderas para cada uno de los países que la sufrieron, y sus distintos gobiernos intentaron medidas extraordinarias para enfrentar las crisis que experimentaban. En el caso de EE.UU., en 1933, Roosevelt y el Congreso trataron de implantar una serie de medidas extraordinarias durante los primeros 100 días de su gobierno, que fueron cuestionadas en los tribunales; pero que eventualmente pudieron abrirse paso y transformar el panorama económico nacional. Por otro lado, para el mismo año, Alemania adelantaría grandes proyectos de construcción que también reactivaron su economía.

¹⁴⁹ EBENSTEIN, William – EBENSTEIN, Alan, *Great political thinkers: Plato to the present*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 5th ed. 1990; páginas 843-850.

¹⁵⁰ KEYNES, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE - Fondo de Cultura Económica, 2003.

¹⁵¹ Véase a Snowdon y Vane, op. cit. página 12.

Por otra parte, antes de escribir la *Teoría general*, Keynes ya había expuesto su rechazo a la idea del *laissez-faire*, en el ensayo titulado *El fin del laissez-faire*¹⁵². Anteriormente, Keynes había expresado que el problema político de la humanidad podría reducirse a la resolución de tres problemas fundamentales, que muchas veces plantean soluciones contradictorias entre sí: la eficiencia económica, la justicia social, y la libertad individual¹⁵³. El primer problema es uno de carácter técnico, mientras que el segundo y el tercero normalmente chocan en el terreno político. Es el problema tradicional que había planteado Tocqueville del dilema entre la igualdad y la libertad.

Con este ensayo sobre el *laissez-faire*, Keynes intenta dar una respuesta más completa al planteamiento del dilema entre la justicia social y la libertad individual. Declara que el liberalismo tradicional no es posible debido a la complejidad de la economía moderna, y que la idea del *laissez-faire* era errónea simplemente porque no se ajustaba a la realidad. La existencia de la asimetría entre los pocos productores y los muchos consumidores hace que unos pocos –los productores– puedan influir de forma más efectiva en las decisiones económicas políticas que la mayoría de la población –los consumidores. Esto justificaría la intervención del Estado para equilibrar parcialmente las desigualdades que genera el capitalismo, y para llevar a cabo empresas importantes para la sociedad que no serían realizadas por el sólo interés de lucro.

Para tener una idea más clara del pensamiento keynesiano, es importante contraponerlo en algunos puntos con el pensamiento que le antecedió. Una idea básica en el pensamiento económico clásico era la idea del equilibrio, visto como una situación estable. Además, en el conjunto de dicho pensamiento estaba también la llamada «ley de Say» que se resume con el dicho de que «la oferta crea su propia demanda». Esto normalmente se explica como que la producción crea las condiciones para que se consuma lo producido, al remunerar a los factores de producción. De esta forma se garantiza el empleo pleno de los recursos, y el que no exista sobreproducción. De existir desocupación o sobreproducción, sería una situación de desequilibrio donde las fuerzas del mercado provocarían su corrección, para que el equilibrio se restablezca.

¹⁵² KEYNES, John Maynard, *The End of Laissez Faire* (1926), en E. JOHNSON – D. MOGGRIDGE (Eds.), *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, London, Royal Economic Society, 1978, 272-294.

¹⁵³ EBENSTEIN, William – EBENSTEIN, Alan, *Great political thinkers: Plato to the present*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 5th ed. 1990; página 851.

Keynes atacó esa premisa del restablecimiento inmediato o automático del equilibrio, afirmando que era contrario a la experiencia vivida con la Gran depresión, y su trabajo, entre otras cosas, presentó un modelo donde es posible una situación de desequilibrio con desempleo de los recursos o de los factores de producción. Es decir, es posible que una economía perdure en una situación de desocupación por largos periodos de tiempo sin que las fuerzas del mercado intervengan para corregirla. Es en estos casos donde el gobierno debe intervenir por vía del gasto público para restablecer la situación de empleo pleno.

¿En qué consistió, entonces, la contribución de la *Teoría general*? Su aportación fundamental radicó en proveer una teoría coherente en torno al funcionamiento general de la economía, y en poder relacionar varias hipótesis que ya rondaban en el panorama académico de una manera ordenada y persuasiva. Para Lawrence Klein, lo único verdaderamente nuevo en términos de ideas distintas originalmente concebidas fue la idea de la demanda efectiva, que se utiliza luego para la determinación del nivel agregado de producción¹⁵⁴. Sin embargo, considerando el trabajo en su conjunto, la *Teoría general* representó una articulación coherente y original de múltiples ideas que ya estaban circulando en distintos ámbitos: la idea de la propensión marginal al ahorro (con su correlato en el consumo), la idea de la eficiencia marginal del capital, y la idea de la preferencia por la liquidez¹⁵⁵, y el reconocimiento de la posibilidad de que exista una situación de equilibrio con altos niveles de desocupación de los factores productivos.

En resumen, dentro de todas las aportaciones del texto, la más relevante para la presente investigación es la de que es posible una situación de equilibrio con altos niveles de desocupación, contrario a la posición principal de los economistas clásicos. En otras palabras, la desocupación involuntaria puede perdurar por mucho tiempo sin que el mercado pueda corregirla por sus propios medios; por lo que es importante la intervención del gobierno por la vía del gasto público para la reactivación de la economía.

d) Doctrina económica posterior a la Segunda Guerra Mundial

La implantación de las políticas de Roosevelt, por un lado, y el advenimiento de la Segunda guerra mundial por otro, mostraron que la acción gubernamental es útil para disminuir

¹⁵⁴ Véase el capítulo 3 de KLEIN, Lawrence R., *The Keynesian revolution*, London, Macmillan, 1948.

¹⁵⁵ Ibid., capítulo 5, página 124.

los niveles de desocupación. El aumento del gasto público sea para el desarrollo de infraestructura o para el crecimiento del aparato militar, puede sacar a una economía de una situación con altos niveles de desocupación y llevarla al pleno empleo de sus recursos. En palabras de Swondon y Vane, «[l]a eliminación de la desocupación masiva durante la Segunda guerra mundial tuvo un peso considerable en la expansión e influencia de las ideas keynesianas en torno a la responsabilidad del gobierno para mantener la ocupación plena¹⁵⁶».

Durante más de un cuarto de siglo, de 1945 a 1973, los seguidores de Keynes intentaron desarrollar y esquematizar su pensamiento para hacerlo aplicable a distintos problemas que planteaba la política económica. Por eso no es correcto equiparar el pensamiento de Keynes con lo que posteriormente se le conoció como pensamiento keynesiano, pues en realidad los desarrollos posteriores distaron en muchos sentidos de sus consideraciones originales. En todo caso, el pensamiento keynesiano tuvo un predominio considerable tanto en la academia como en la administración pública.

Algo que facilitó mucho la propagación pedagógica de las ideas keynesianas fue el famoso ensayo de Hicks¹⁵⁷ donde presentó un esquema, un sistema de gráficos y ecuaciones, que permitió la formalización posterior de estas ideas y, más tarde, la aplicación de las mismas a los datos macroeconómicos que fueron recopilándose en distintos países. A pesar de que no todos los seguidores de Keynes estuvieron muy de acuerdo con la interpretación de Hicks, no cabe duda que la popularización que tuvo su enfoque fue un factor importante para el arraigo que tuvo posteriormente la corriente keynesiana. Este trabajo de Hicks fue ampliado a su vez por dos ensayos de Mondigliani¹⁵⁸ donde incluye ecuaciones para el mercado de trabajo, y llega de esta forma a situaciones donde pueden existir equilibrios con desocupación. Estos artículos sirvieron para presentar a la teoría keynesiana «como un caso particular de la teoría marginalista, en la que el equilibrio de pleno empleo no puede alcanzarse porque el mercado de trabajo no es competitivo. Tenemos así la *síntesis neoclásica*, esto es una síntesis entre la teoría

¹⁵⁶ Op. cit., página 15.

¹⁵⁷ HICKS, J. R., *Mr. Keynes and the «Classics»; A Suggested Interpretation*, en «Econometrica» 5 (1937) 2, 147-159.

¹⁵⁸ MODIGLIANI, Franco, *Liquidity Preference and the Theory of Interest and Money*, en «Econometrica» 12 (1944) 1, 45-88; y ———, *The Monetary Mechanism and Its Interaction with Real Phenomena*, en «The Review of Economics and Statistics» 45 (1963) 1, 79-107.

neoclásica del valor y la teoría keynesiana del empleo, que durante décadas ha dominado la enseñanza de la macroeconomía¹⁵⁹».

Corriendo el riesgo de simplificar demasiado el llamado pensamiento keynesiano, pudieran resumirse sus planteamientos principales en los siguientes puntos (siguiendo de nuevo a Snowdon y Vane¹⁶⁰), distinguibles entre proposiciones técnicas y valorativas. Dentro de las técnicas pueden destacarse las siguientes: (1) Las economías son inherentemente inestables, sujetas a choques externos, principalmente debidos a cambios en la eficiencia marginal del capital, o en la rentabilidad percibida de las futuras inversiones. En otras palabras, la inversión privada es la mayor fuente de inestabilidad en las economías. (2) Las economías son rígidas, o con poca flexibilidad. Por esta razón, ante un choque externo, les toma mucho tiempo en recuperarse por sus propios medios. Esto invita a que, en situaciones de estancamiento, el gobierno intervenga para reactivarlas. (3) Los niveles de la producción agregada y de los niveles de empleo están determinados principalmente por la demanda agregada. Las autoridades pueden intervenir para reactivar la demanda agregada y alcanzar niveles de empleo más altos. (4) Al implantar políticas de estabilización, la política fiscal es preferible debido a que su impacto es más directo, más rápido, y más predecible que el de la política monetaria. (5) La mayoría de los seguidores de Keynes tenían mucha fe en los métodos estadísticos para el pronóstico de la situación económica, algo con lo que él no estaba muy de acuerdo, debido a otras consideraciones estadísticas (problema de la no-ergodicidad de la mayoría de las series económicas).

Dentro de las valorativas, pudieran mencionarse las siguientes: (1) Las economías liberales no toleran los niveles altos de desocupación por mucho tiempo. Esta situación genera mucha desigualdad y descontento entre la población, lo que genera inestabilidad en los gobiernos. Por esta razón, situaciones de estancamiento económico deben atenderse con premura y eficazmente. (2) Las oportunidades de inversión pueden debilitarse en los países avanzados a medida en que estos progresan, lo que eventualmente pudiera provocar un estancamiento secular.

¹⁵⁹ RONCAGLIA, Alessandro, *Breve historia del pensamiento económico*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2017; página 309.

¹⁶⁰ Op. cit., páginas 87, 88, y 102.

De acuerdo a varias fuentes¹⁶¹, el éxito de la política económica keynesiana, y de su respaldo generalizado, pudo estar asociado a unas condiciones económicas mundiales que fueron excepcionales, caracterizadas por (1) un incremento general en la liberalización del comercio internacional; (2) unas políticas que permitieron tasas de inflación relativamente bajas en medio de situaciones de demandas agregadas pujantes; (3) políticas gubernamentales activas que fomentaban el crecimiento de la demanda agregada; y (4) compensación de la demanda acumulada no satisfecha posterior al fin de la Segunda guerra mundial¹⁶².

El énfasis sobre la política fiscal como primera fuente estabilizadora fue dando paso durante la década de los '60 a un papel más activo de la política monetaria para contribuir con la estabilización de la economía. Posteriormente, y como producto de la llamada síntesis neoclásica, los economistas keynesianos incorporaron en su modelo la llamada *Curva de Phillips*¹⁶³, que mostraba una relación inversa entre la inflación y el desempleo. Esta adaptación será clave para entender las dificultades que confrontaron los keynesianos para defender su modelo luego del primer choque petrolero, porque la interpretación que le dieron a la curva de Phillips era que era poco probable la coexistencia de altos niveles de desocupación con altas tasas de inflación.

Esto no quiere decir que durante las décadas que siguieron al fin de la última guerra mundial, esta doctrina no haya tenido detractores. Hayek estuvo opuesto desde el principio a los postulados de Keynes según expuestos en su *Teoría General*, y publicó múltiples ensayos tratando de demostrar los errores del keynesianismo¹⁶⁴. Asimismo, y ya a finales de los '60, Milton Friedman negaba la interpretación que la corriente principal del keynesianismo le daba

¹⁶¹ Ibid., página 17.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ A. W. PHILLIPS, *The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957*, en «Economica» 25 (1958) 100, 283-299. Este ensayo tenía unos propósitos muy específicos en torno la medición de la relación entre la inflación en los salarios y los niveles de desempleo bajo condiciones de relativa normalidad económica, es decir, descartando episodios de altos niveles de inflación y desempleo como resultados de choques externos o de situaciones económicas extraordinarias. Sin embargo, los que quisieron extender su trabajo a condiciones más generales, y de forma un tanto *mecánica*, parece que no se percataron de las advertencias que el autor había señalado en su escrito.

¹⁶⁴ Véanse por ejemplo F. A. von HAYEK, *Full employment at any price?*, London, Institute of Economic Affairs, 1975; F. A. von HAYEK, *A tiger by the tail: a 40-years' running commentary on Keynesianism by Hayek*, editado por S. R. Shenoy, London, The Institute of Economic Affairs, 2nd ed., 2nd impr 1983; F. A. von HAYEK, *Contra Keynes and Cambridge: essays, correspondence*, editado por B. J. Caldwell, London, Routledge, 1995.

a la *curva de Phillips*, pues decía que no existía una relación estable inversa entre la inflación y la tasa de desocupación, que quizá en el muy corto plazo esto pudiera observarse, pero no así en el mediano y largo plazo¹⁶⁵.

e) La crisis petrolera y los cuestionamientos a las políticas keynesianas

El choque petrolero del 1973 vino a confirmar la posición de Friedman en torno a la *curva de Phillips* y dio al traste con la interpretación keynesiana de dicho fenómeno, pues durante este periodo se experimentaron tasas relativamente altas de inflación con niveles altos de desocupación; y dentro del modelo que se había desarrollado hasta aquel momento, la simultaneidad de altas tasas de desocupación e inflación era una situación un tanto imprevista: la inflación alta se asociaba a situaciones donde la actividad económica crecía en demasía, mientras que las tasas altas de desocupación se relacionaban a situaciones de depresión o de recesión económica. La simultaneidad de ambas situaciones, alto desempleo y alta inflación, abrió paso al cuestionamiento del modelo keynesiano, tal y como se había desarrollado en las décadas de los '50 y '60.

Desde la posición de Friedman, que planteaba que sí pudiera observarse una relación inversa en el corto plazo entre las tasas de inflación y de desocupación, Lucas pasó a una más radical diciendo que ni aun en el corto plazo esta relación podría observarse¹⁶⁶, por lo que posteriormente argumentará que la intervención del gobierno para estabilizar la economía es perjudicial. «La única clase de política económica admitida por los teóricos de las expectativas racionales [perteneciendo Lucas a este grupo] es la que se dirige a reducir la tasa natural de empleo... [y de aquí surgen] las *políticas de oferta*, como facilitar la movilidad de los trabajadores... o también reducir la presión fiscal¹⁶⁷». Ya aquí puede observarse un regreso, desde el punto de vista teórico, a la idea del *laissez faire* la cual parecía descartada desde antes de la Segunda guerra mundial.

¹⁶⁵ Véase en FRIEDMAN, Milton, *The Role of Monetary Policy*, en «The American Economic Review» 58 (1968) 1, 1-17.

¹⁶⁶ LUCAS, Robert E, *Expectations and the neutrality of money*, en «Journal of Economic Theory» 4 (1 abril 1972) 2, 103-124.

¹⁶⁷ Roncaglia, op. cit., página 312.

Esta posición de la no intervención del Estado en la economía planteada desde la macroeconomía ya venía manejándose en términos de menor agregación, es decir, desde la microeconomía. En lo que sigue se mencionarán sólo algunos desarrollos del llamado campo de la «elección pública» y de la «nueva política de la regulación».

f) La desregulación y la reaparición del modelo clásico

Antes de discutir la corriente de la desregulación es importante destacar que varios economistas de la Universidad de Chicago, entre ellos, Henry Simons y Frank Knight, fueron proponentes de la propiedad pública de los monopolios naturales, la que estimaban preferible al control gubernamental de estos por vía de su regulación directa¹⁶⁸. Sin embargo, el Estado no podía hacerse cargo de todos los monopolios naturales, por lo que optó por regularlos. La regulación se veía como un resultado necesario de las fallas del mercado, y a pesar de que se reconocía que estos mecanismos no eran perfectos, sí eran importantes para favorecer el interés público¹⁶⁹.

Esta fue la corriente predominante entre las décadas de los '30 a los '50. Esta tendencia tomó otro rumbo durante la década de los '60, con la crítica de la gestión regulatoria del Estado. Siguiendo la narrativa de Ekelund y Hébert¹⁷⁰, podría decirse que la llamada «nueva política de regulación» comenzó en 1962, con el artículo de Stigler y Friedland¹⁷¹, donde se analizaba el mercado de energía eléctrica en los EE.UU., y concluían que los reguladores en realidad no podían afectar las variables que pretendían controlar. En el mismo año, Averch y Johnson¹⁷² planteaban que las empresas que operaban bajo mercados regulados solían «sobreinvertir», lo que implicaba mayores costes sociales debido al resultado de una asignación de recursos subóptima. Estos artículos esbozaban lo que posteriormente se conocería como los «fallos de la regulación»: los reguladores no pueden controlar lo que pretenden moderar, y sus acciones

¹⁶⁸ Véase en RIMA, Ingrid Hahne, *Development of economic analysis*, London, Routledge, 6th ed 2001; página 535.

¹⁶⁹ Véase en EKElund, Robert B. – HÉBERT, Robert F., *A History of economic theory and method*, Long Grove, Ill, Waveland Press, 6th ed 2014; página 607.

¹⁷⁰ Ibid., página 607 y ss.

¹⁷¹ STIGLER, George J. – FRIEDLAND, Claire, *What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity*, en «The Journal of Law & Economics» 5 (1962), 1-16.

¹⁷² AVERCH, Harvey – JOHNSON, Leland L., *Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint*, en «The American Economic Review» 52 (1962) 5, 1052-1069.

muchas veces generan asignaciones de recursos subóptimas. Posteriormente, Stigler¹⁷³ postula que las agencias reguladoras no operan necesariamente en favor del bien público, sino en beneficio de los grupos de interés que logran «capturarlas». Finalmente, y para no dejar descubierto un flanco importante en el tema de la regulación, un artículo de Demsetz¹⁷⁴ argumentaba que aun en situaciones donde la operación de un monopolio natural sea necesaria, esto no implica que la regulación del mismo tenga que hacerse de forma directa, sino que podría ser suficiente el que el Estado «somete a competidores rivales a un proceso de subasta para proveer de manera exclusiva la mercancía o el servicio por un contrato de tiempo indefinido¹⁷⁵». En otras palabras, existen formas de regular que pudieran ser menos intrusivas que las formas que se practicaban en aquella época.

Estos ataques a la regulación, unidos a la incapacidad momentánea del modelo predominante macroeconómico de corte keynesiano, dieron paso a un cuestionamiento general de la función económica del Estado, tanto en su carácter regulador de industrias como en sus funciones de estabilización macroeconómica. Por parte de la crítica a la regulación, surge el movimiento que favorece la desregulación algunos sectores, y el cambio en la forma de regular de otros. Por parte de la crítica a la estabilización macroeconómica surgen las teorías de expectativas racionales, y de los llamados “ciclos económicos reales” que propugnan que los mercados se ajustan por sí mismos, y que intervenir en ellos generan mayores perjuicios que beneficios.

A pesar de que gran parte de la crítica de la regulación tuvo bastante acogida en el mundo de la política pública, la corriente contra la intervención para la estabilización económica no tuvo tanto éxito, o su influencia fue relativamente menor en términos de la intervención. No obstante, sí tuvo gran impacto en términos metodológicos, es decir, en la forma en que se presentan los modelos estadísticos, y en los criterios de aceptabilidad de estos a la hora de considerarlos como herramientas de análisis. Más específicamente, la supuesta necesidad de que los modelos estadísticos sean consecuentes con la teoría microeconómica, y el descarte de apreciaciones o de hipótesis que no fueran teóricamente sustentables en la teoría microeconómica dejaron de tener cabida en dicha corriente metodológica que luego se tornó predominante. Es

¹⁷³ STIGLER, George J., *The Theory of Economic Regulation*, en «The Bell Journal of Economics and Management Science» 2 (1971) 1, 3-21.

¹⁷⁴ DEMSETZ, Harold, *Why Regulate Utilities?* en «The Journal of Law & Economics» 11 (1968) 1, 55-65.

¹⁷⁵ Véase en EKLUND, Robert B. – HÉBERT, Robert F., op. cit. 612. Traducción del autor.

decir, las llamadas hipótesis o explicaciones *ad hoc* dejaron de ser aceptables en la teoría macroeconómica. Esto plantearía problemas posteriormente, pues a pesar de que permitía una mayor penetración en el análisis e investigación de problemas muy específicos, dificultó a su vez el desarrollo de explicaciones alternas que pudieran cuestionar las explicaciones predominantes.

Para finalizar esta sección, es importante destacar que, durante este periodo, de mediados de los '80 hasta mediados de la primera década del siglo XXI, la economía mundial experimentó la llamada *Gran moderación*. Esto fue un periodo en que la volatilidad de las tasas de inflación, desempleo, y crecimiento de la producción nacional disminuyó considerablemente con respecto a la década que va de 1973 a 1982; observable en muchas economías industrializadas¹⁷⁶. Una de las consecuencias de este fenómeno fue un crecimiento general moderado (es decir, menor que el periodo que va del final de la Segunda guerra mundial a 1973) interrumpido por sólo dos recesiones cortas (1991 y 2001), que se extendió por un cuarto de siglo (1982-2007). Durante este periodo se consideró que la política monetaria era suficiente para la estabilización económica y se veía que «la política fiscal jugaría un papel secundario, con las restricciones políticas limitando considerablemente su utilidad¹⁷⁷». De esta manera, se creó un ambiente de complacencia que propició el no estar alerta ante los riesgos que se presentaban antes de la crisis. No debe olvidarse que, durante este periodo, en EE.UU. se aprobó la derogación de la ley que mantenía separadas las operaciones de la banca de inversiones y de la banca comercial. Al permitirse la fusión de ambas operaciones bajo una misma institución, potenció la capacidad de “apalancamiento” del sector financiero, lo que permitió un crecimiento espectacular, a cambio de aumentar los riesgos para todo el sistema económico, los llamados “riesgos sistémicos”.

g) La crisis de 2008

La crisis financiera que comenzó en EE.UU. en 2007, pero que tuvo las mayores repercusiones globales en 2008, presentó muchos retos para los operadores de políticas económicas. De momento hubo consenso en que el Estado interviniera para el rescate de grandes

¹⁷⁶ Véase en QUIGGIN, John, *Zombie economics: how dead ideas still walk among us*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 5ta impresión, y 1ra impresión con nuevo capítulo, 2012; capítulo 1.

¹⁷⁷ Véase en BLANCHARD, Olivier – DELL’ARICCIA, Giovanni – MAURO, Paolo, *Rethinking Macroeconomic Policy*, en «Journal of Money, Credit and Banking» 42 s1, 199-215; página 200.

conglomerados financieros y de algunas empresas manufactureras consideradas estratégicas. Mientras el rescate a múltiples instituciones financieras todavía se estaba llevando a cabo, la teoría keynesiana volvía a revivirse, con la idea de reactivar a la actividad económica; y durante los inicios de la crisis financiera no se hablaba de *austeridad*. Se aprobaron planes de rescate o de impulso para algunas instituciones financieras, aseguradoras, y manufactureras; al igual que se propició una política monetaria expansiva y en consonancia con la expansión en el gasto público.

No bien la situación financiera del sector privado se estabilizó, y la gran parte de los costes del rescate pasaron al sector público, comenzó de nuevo el debate en torno a la necesidad de establecer políticas de austeridad. Este debate está lleno de anécdotas y de desencuentros que parecerían de índole teórica, pero que en realidad provienen de posiciones políticas previas. Como explica Blyth en su texto sobre *austeridad*¹⁷⁸, la crisis financiera no se trató de un problema de mal manejo directo de las finanzas gubernamentales para el caso de los Estados Unidos, ni de una crisis de deuda soberana provocada por un gasto excesivo del sector público para el caso de Europa. Se trató de una crisis financiera provocada por entes privados que tuvieron consecuencias globales, y donde los Estados tuvieron que intervenir para evitar un colapso económico mayor. La responsabilidad del Estado, en todo caso, se debió a las fallas regulatorias que venían deteriorándose precisamente por los grupos de presión privados que desde la década de los '80 impulsaron *reformas gubernamentales* en favor de la desregulación de distintos sectores económicos, particularmente el sector financiero. Blyth distingue la situación de las instituciones financieras en aprietos en los Estados Unidos como un caso de «demasiado grandes para dejarlas quebrar»; frente a la situación de algunos bancos europeos, cuyos casos eran «demasiado grandes para ser rescatadas»¹⁷⁹. En ambos casos, se trata de crisis financieras cuyas respuestas de los Estados para paliarlas provocan unos desbalances presupuestarios, a los que luego algunos intereses quieren achacarle las causas de la crisis.

Stiglitz, en la misma dirección, menciona las contradicciones que enfrentan los agentes privados que quieren achacarle la responsabilidad primaria de la crisis a las autoridades. En resumen, estas contradicciones pudieran resumirse de la siguiente manera: por un lado, el sector

¹⁷⁸ BLYTH, Mark, *Austerity: the history of a dangerous idea*, Oxford; New York, Oxford University Press, 2013.

¹⁷⁹ «Too big to fail» en Estados Unidos, frente al «Too big to bail» en Europa, jugando con la rima de ambas expresiones.

financiero necesita poca regulación pues él mismo se autorregula y la regulación gubernamental reprime la innovación; pero por otro, la poca regulación y las buenas condiciones económicas del mercado propiciaron los desmanes, de modo que, si hubiesen regulado, la crisis no hubiera ocurrido¹⁸⁰. De forma similar argumenta Krugman sobre el cambio en la visión de política económica en torno a la austeridad por parte de la corriente política predominante¹⁸¹.

En resumen, que la crisis financiera de 2008 presentó el conflicto entre la necesidad de intervención del Estado para rescatar la economía, y la posición de que el Estado intervenga poco en la actividad económica; pero notablemente, esta última posición se afianzó con fuerza luego del rescate de las instituciones financieras y de los sectores “estratégicos”; no antes de dicho rescate, sin el cual hubiese implicado la desaparición de un sinnúmero de actividades privadas.

¹⁸⁰ Véase la sección *Análisis de la responsabilidad*, del *Capítulo 1. La gestación de una crisis*, de STIGLITZ, Joseph E., *Caída libre: el libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Madrid, Taurus, 2010.

¹⁸¹ KRUGMAN, Paul, *Opinion / The Chutzpah Caucus*, en «The New York Times» (19 octubre 2018), en <https://www.nytimes.com/2013/05/06/opinion/krugman-the-chutzpah-caucus.html> (Accedido: 5 diciembre 2018). Aquí Krugman argumenta que las políticas de austeridad son un caso claro de “descaro” (chutzpah), similar al de un hijo que asesina a sus padres, y que luego pide clemencia al juez en vista de que es huérfano. Durante las expansiones los *republicanos* han propuesto la baja en los impuestos para promover aún más el crecimiento, aunque se genere un desbalance aún mayor en el presupuesto; pero cuando la economía se contrae, proponen reducir el gasto público para balancear los presupuestos.

CAPÍTULO II:

La intervención del Estado en la actividad económica y el estudio del Derecho y Economía

A. Justificación de la intervención del Estado en la actividad económica

Los poderes públicos siempre han jugado algún papel económico en las comunidades políticas sobre los que actúan. Al hablar de la intervención del Estado en la economía de su territorio y población, huelga notar que dicha intervención es tan antigua como el Estado mismo¹⁸².

¿Por qué el Estado interviene en dicha actividad? Existen distintas explicaciones sobre dicha intervención fundadas en razones históricas, sociológicas, jurídicas, políticas y económicas. Para no sobrecargar la discusión, en este trabajo se utilizarán sólo unos cuantos referentes para tratar de explicar la actividad del Estado en la economía; partiendo primero de las explicaciones provistas por juristas, para luego pasar a explicaciones expuestas por los economistas. Necesariamente, esto será el resultado de una selección, dada la amplia gama de matices en cada una de estas explicaciones.

Además de la justificación doctrinal jurídica, también se mencionará la que proviene del Derecho positivo, esto es, la que se observa en las distintas constituciones nacionales de los países bajo estudio en este trabajo. En este sentido, se destacarán los artículos 33, 38, 128, 131 y 139 de la Constitución Española; las secciones 8, 9 y 10 del artículo I de la Constitución de los Estados Unidos de América (incluyendo la enmienda XVI); y las secciones 5, 7, 9 y 15-18 del artículo II y las secciones 1-3 y 6-14 del art. IV de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. También se mencionarán algunos otros elementos del Derecho positivo relacionados directamente con la justificación de la intervención del Estado en la economía.

1. Introducción

Es importante destacar al inicio de este capítulo que el planteamiento de “la intervención del Estado en la economía” es en muchos sentidos una proposición falaz. La razón es que dicha

¹⁸² Véase la página 16 de MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica*, en *Derecho de la regulación económica*, Vol. 1, *Fundamentos e instituciones de la regulación*, Madrid, Iustel, 2010, 15-244.

aseveración supone una concepción errónea de la forma en que se desarrollan las sociedades en general, y del desarrollo del Estado en particular. Específicamente, esto supone que la sociedad, y dentro de ella, las actividades económicas, preexisten, o anteceden al Estado. Pero en realidad, tanto el Estado como la sociedad sobre la que actúa muestran desarrollos concomitantes y orgánicos de modo que no es que el Estado interviene en una actividad preexistente llamada “economía” o “sociedad” (concepción que podría extrapolarse de los planteamientos de Hobbes, Locke, y Rousseau; por citar sólo a tres pensadores *contractualistas*), sino que es una estructura que la organiza y la hace posible, y que la interacción entre ambas va desarrollando a su vez al mismo Estado. De aquí que Hermann Heller afirme que «[l]a diferenciación entre Estado y economía supone que se trata de dos conexiones de actividad con leyes propias, las cuales, no obstante, las relaciones que puedan tener prácticamente entre sí, poseen cada una su específica función de sentido en la vida social¹⁸³». Su crítica a las corrientes marxistas de la época pudiera utilizarse de igual forma contra la corriente prevaleciente del neoliberalismo actual, pues afirmaba que los economistas suelen destacar la lógica económica dentro de la realidad estatal, olvidando a su vez la lógica propia del Estado¹⁸⁴. Además, la afirmación de que puede entenderse por «economía» como el estudio de cualquier acto racional que persiga un fin específico genera más confusión que claridad en torno a los distintos saberes sociales y culturales¹⁸⁵. No debe utilizarse como definición aquella que plantean muchos economistas que el objeto de dicha ciencia es el estudio del comportamiento racional de los hombres, pues abarcaría a la totalidad de los estudios de la sociedad. Heller reconoce que es en la economía capitalista donde mejor puede observarse la lógica económica, y que la función del Estado se ha visto

¹⁸³ Véase el capítulo 10 de HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera edición electrónica de la segunda edición en español de 1995, de la primera edición en alemán de 1934; 2015. Allí mismo puede verse que «[l]a distinción entre la función estatal y la economía resulta, evidentemente, imposible asimismo cuando, según un uso muy extendido pero erróneo del lenguaje, se entiende por economía todo obrar sometido al principio del ahorro, o incluso todo obrar racional para un fin».

¹⁸⁴ HELLER, capítulo 10: «El mismo marxismo es incapaz de plantear de modo cabal el problema porque se ve atado por el dogma de que lo estatal es tan sólo un medio para la función económica. Las diversas investigaciones, llevadas a cabo casi sin excepción por teóricos de la economía, adolecen del defecto de ser tan claras respecto a la legalidad propia de ésta como oscuras en lo concerniente a la legalidad propia del Estado».

¹⁸⁵ Ibid.: «La distinción entre la función estatal y la economía resulta, evidentemente, imposible asimismo cuando, según un uso muy extendido pero erróneo del lenguaje, se entiende por economía todo obrar sometido al principio del ahorro, o incluso todo obrar racional para un fin. Ni es tampoco economía la conducta encaminada a lograr el mayor éxito con el menor esfuerzo, pues esto es más bien técnica racional para un fin, común a todas las funciones sociales».

claramente durante el desarrollo del capitalismo, por lo que limita su estudio de la relación entre Estado y economía para situaciones donde operan sociedades capitalistas¹⁸⁶.

El estudio del Estado según Heller puede circunscribirse a aquel Estado que funciona dentro de una economía capitalista, es decir, dentro de un sistema económico que se funda en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades individuales y en la maximización de la ganancia¹⁸⁷. Centra su atención a los Estados que experimentan un capitalismo avanzado¹⁸⁸, y afirma que para que la lógica económica tenga plena efectividad, los agentes económicos deberían poder operar «de modo completamente libre de toda clase de obstáculos y trabas extraeconómicas, y singularmente si pudiera mantenerse al margen de toda clase de influencias políticas, de limitaciones y regulaciones estatales¹⁸⁹». Nótese que esta definición típica de la del pensamiento liberal desarrollado a plenitud durante el siglo XIX, y que todavía es profesada por corrientes políticas y económicas de mucha influencia en la actualidad. Sin embargo, como muy bien destaca Heller¹⁹⁰, esta concepción es utópica; y pretender creerla o acercarla a la realidad pudiera generar muchísimos problemas, como ha podido constarse durante la *Gran Depresión de los '30* o durante la *Gran Recesión*.

Tanto los pensadores marxistas de la época, como la mayoría de los economistas en la actualidad han considerado que «que el valor económico, a diferencia de otros valores, domina y dirige de hecho el obrar real de los hombres», lo que pudiera traducirse a su vez en la idea de

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Ibid. Define a la economía capitalista como aquella que provee la «posibilidad de una orientación exclusiva, en la satisfacción de las necesidades, en un sentido mercantil y de rentabilidad».

¹⁸⁸ Ibid. «[e]xiste un... capitalismo desarrollado allí donde todas las grandes empresas lucrativas que se dedican a la satisfacción de las necesidades cotidianas siguen el principio de la máxima economía elevando la rentabilidad, y para este fin se apoyan en la racionalización capitalista».

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ Ibid. «[u]na legalidad económica que, correspondiendo a esta abstracción lógica, actuara como libre juego de las libres fuerzas económicas no ha existido nunca... ni puede existir. Pues ello supondría admitir no sólo que la humanidad entera fuese una sociedad territorial de producción capitalista en todos sus aspectos, y unitariamente organizada, sino además que los hombres sólo pudieran obrar económicamente y orientar su conducta toda según las oportunidades del mercado y la rentabilidad económica». A modo de ejemplo, véanse también esta misma idea en COHEN, Stephen S. – DELONG, J. Bradford, *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*, Boston, Massachusetts, Harvard Business Review Press, 2016; en BOURGIN, Frank, *The Great Challenge: The Myth of Laissez Faire in the Early Republic*, George Braziller Incorporated, 1989; y en JAMES, Émile, *Historia del Pensamiento Económico*, traducido por Ricardo Defarges Ibañez, Madrid, Aguilar, 1963, en su capítulo III de la parte V, *Análisis de la concurrencia*.

que la economía constituye «la verdadera realidad, como la infraestructura sustentadora y motivadora; a todas las demás funciones sociales, y especialmente a la política, se las consideraba como coberturas ideológicas de una situación económica, como realidades de segundo orden que, fundamentalmente, habían de ser interpretadas como epifenómenos de la economía¹⁹¹».

Heller muestra un claro rechazo a estas ideas “economicistas” del Estado, y plantea que el Estado y sus funciones siguen su propia lógica, que va más allá de la lógica económica. No desconoce que los hechos económicos influyan en múltiples determinaciones del Estado, pero estos no son los únicos determinantes¹⁹². Además, da por hecho que en múltiples instancias el Estado detiene o disminuye las acciones de los agentes económicos privados en aras del interés público. Por eso afirma con cierta radicalidad la separación entre la razón económica y la razón de Estado, y la necesidad de la regulación del tráfico económico que pueda restringir a la libre concurrencia¹⁹³. Y dado que lo acepta como hecho social, asevera que la idea de un Estado “minimalista”, un Estado que intervenga poco en la actividad económica, es uno utópico, que imposibilitaría la acción efectiva para organizar la cooperación de sus miembros sobre un territorio determinado¹⁹⁴. Por eso concluye que la regulación estatal de la actividad económica privada es consustancial a la idea del Estado, y que la administración económica es una de sus funciones políticas¹⁹⁵. Explica que la organización política es más que las relaciones económicas de sus miembros, pues tal organización puede ordenar no sólo relaciones económicas, sino también un sinnúmero de relaciones diversas. Sin embargo, una sociedad con fines

¹⁹¹ Ver las citas de este párrafo en HELLER, op. cit., capítulo 10.

¹⁹² Ibid.: «[H]ay que proclamar la relativa autonomía de la función estatal. Es verdad que, en la realidad social, causas económicas producen consecuencias políticas, como también es verdad, a veces, lo contrario. Pero por principio nada tiene que ver la ley del máximo rendimiento con la ley de la cooperación social-territorial... No hay duda de que el Estado tiene también que administrar económicamente. Pero su actividad en este sentido no se basa en el poder económico sino en el poder político».

¹⁹³ Ibid.: «La razón de Estado y la razón económica han sido siempre cosas distintas. Todo Estado, incluso el propio Estado capitalista, por virtud de su función necesaria, tiene que utilizar la economía exclusivamente como un medio para su acción peculiar. Pues, por razones de carácter existencial, todo Estado tiene que restringir de algún modo los procesos de cambio del tráfico económico y limitar o eliminar la libre concurrencia».

¹⁹⁴ Según Heller, un Estado donde su intervención sobre la actividad económica privada fuese mínima «sólo posible en el reino de las utopías, [pues] se vería obligado... para poder organizar la cooperación social-territorial, a intervenir, desde un punto de vista extraeconómico, en la economía, regulándola».

¹⁹⁵ Ibid.: «La necesidad de una regulación extraeconómica de la economía por el Estado nace de la necesidad de una ordenación estatal de carácter general referida esencialmente a un determinado territorio. La propia administración económica debe ser considerada como algo político».

estrictamente económicos no puede generar un ordenamiento jurídico comprensivo que vaya más allá de dichas relaciones económicas; porque, el Estado es necesario para la seguridad del tráfico económico, y porque, a final de cuentas, los miembros de un Estado son mucho más que agentes económicos¹⁹⁶. De allí que, si para propósitos teóricos pudiese ser admisible la idea del *homo economicus*, a efectos del tratamiento de algunos problemas de carácter económico, para propósitos prácticos es necesario atender otras circunstancias que van más allá de la racionalidad económica¹⁹⁷. Y dentro de las distintas funciones del Estado, una de las más importantes es la de organizar el tráfico económico, entendido este en sus términos más amplios¹⁹⁸.

Una observación de Heller particularmente relevante para este trabajo es el reconocimiento de que el ámbito de acción de las fuerzas económicas dentro de un mundo capitalista corresponde a la totalidad del planeta, mientras que el ámbito de acción del Estado está siempre limitado por la presencia de otros Estados; y utiliza esta observación para demostrar que las acciones económicas y las estatales no necesariamente son coincidentes¹⁹⁹. De allí que sostenga que el concepto de *economía nacional* es uno esencialmente político, sobre el que se funda el poder del Estado, y quizá útil para comenzar a comprender la realidad económica; pero como

¹⁹⁶ Ibid.: «El mantenimiento de una organización política con legalidad propia aparece justificado porque todos los sujetos económicos tienen que convivir dentro de los límites del mismo espacio, pero el libre tráfico económico, si puede producir, en todo caso, una ordenación del mercado, nunca puede engendrar un ordenamiento jurídico y una seguridad jurídica; y, de otra parte, porque la esfera a que se extiende el establecimiento y garantía del derecho por el Estado, imprescindible también para la economía, aparece determinada geográfico-políticamente y no económicamente... El hecho de que toda... regulación de la economía tenga que ser condicionada por el Estado desde fuera de lo económico se explica por la simple circunstancia de que los sujetos económicos que conviven en el territorio del Estado son precisamente algo más que meros sujetos económicos».

¹⁹⁷ Ibid.: «El *homo æconomicus*, que obra de modo racional para un fin, es una ficción teóricamente admisible. Pero el hombre real vive vinculado a su situación natural y cultural, a las que puede, sin duda, influir fuertemente la *ratio æconomica*, pero en ningún caso desplazar por completo... El hombre real, ligado voluntaria y efectivamente a su tierra, familia, educación, religión, nación, clase, partido, pero, sobre todo, a su Estado, obra con independencia de consideraciones económicas, e incluso en su contra, por lo menos con tanta frecuencia como motivado por ellas. De este modo viene a organizarse y a activarse en el Estado no sólo una sociedad económica sino una sociedad territorial, con todas sus comunidades y oposiciones de carácter natural o cultural».

¹⁹⁸ Ibid.: «[L]a función estatal consiste precisamente en acomodar los fines económicos a la situación política total, lo que, naturalmente, sólo puede realizarse desde una posición supraordinada a la economía».

¹⁹⁹ Ibid.: «La legalidad propia de la función política se funda, sobre todo, en el hecho de que el ámbito del poder está limitado por el de los Estados vecinos, mientras que el ámbito de las relaciones de tráfico económico es esencialmente ilimitado. Ámbito económico y ámbito estatal no coinciden nunca, y mucho menos en la economía capitalista».

realidad económica dentro de la economía capitalista es una ficción²⁰⁰. Esta discusión recuerda otra desarrollada por García Pelayo y mencionada en otro capítulo en torno a la globalización y los límites del Estado en la determinación o regulación dentro de sus propias fronteras.

Heller concluye su crítica a las corrientes socialistas de su tiempo, que son igualmente válidas para las tendencias del liberalismo actual que pretenden deducir de relaciones estrictamente económicas toda la construcción del Estado, de la siguiente manera: «Es error de graves consecuencias teóricas y prácticas el de muchos socialistas que esperan llegar a una economía colectiva mediante el desplazamiento de la función política por la económica, en lugar de tender, al contrario, hacia una gradual reducción o eliminación de la pura legalidad económica por el poder político. Una economía colectiva, en la actualidad, sólo se puede planear y realizar desde un campo situado fuera de lo económico y únicamente mediante la organización y actuación de la cooperación social en el territorio... sería economía colectiva sólo en cuanto fuera economía políticamente dirigida. Ello nos suministraría, cabalmente, la más clara prueba de la relativa autonomía de la función política respecto a la economía²⁰¹».

Para finalizar esta introducción, al hablar de la intervención estatal en la actividad económica privada, no se tratará de una intervención sobre una actividad “preexistente” al Estado. Toda sociedad civilizada reconoce al Estado como un ente necesario para su funcionamiento ordenado. De lo que se tratará será de “grados” o de “amplitud” de intervención, más que de una dicotomía entre “intervención” o “no intervención”. Además, como puede percibirse de la discusión previa, no se trata de un problema que sobrepase todo espacio y tiempo, sino que, como todo problema humano, es un fenómeno histórico; y como tal, ha variado a través del tiempo. Por esta razón, y para propósitos de este trabajo, se centrará la discusión en las experiencias vividas por las economías occidentales desarrolladas durante el siglo XX y principios del presente siglo. Durante este periodo, dentro de las corrientes principales no existe cuestionamiento de la importancia del Estado como tal para el funcionamiento de las economías capitalistas, sino el papel que debe jugar en las mismas.

²⁰⁰ Ibid.: «En ésta el concepto, absolutamente político, de la economía nacional, en el sentido de una unidad económica, no hay duda que es, asimismo, una mera ficción. Pero, como base económica del poder político, el círculo económico delimitado por el Estado tiene una gran importancia. Esto explica que todo Estado se esfuerce por lograr una coincidencia mayor o menor entre el ámbito económico de su población y el territorio estatal».

²⁰¹ Ibid.

2. Justificaciones jurídicas

a) En general

Como se ha expresado anteriormente, tanto los juristas como los economistas de las llamadas “tendencias principales” no suelen tener visiones encontradas en torno a la importancia del Estado como elemento clave para el buen funcionamiento de la economía en general; pero sí en el papel que juega en ella. En lo que sigue se expondrán primero algunas opiniones sobre el modo en que algunos juristas perciben dicho papel, para luego presentar opiniones similares, pero basadas en otros argumentos, de algunos economistas. De esta manera, el trabajo se centrará sólo en opiniones de autores dentro de estas dos ramas de conocimiento.

Existen múltiples textos que discuten la intervención del Estado o de los poderes públicos en la economía. A modo de ejemplo se presenta una pequeña selección pues en esencia los argumentos suelen repetirse entre los textos.

Para Ariño Ortiz, «el Estado resulta absolutamente necesario para el mantenimiento de cualquier sociedad mínimamente civilizada... [pues en términos económicos]... el Estado garantiza la seguridad, sostiene los derechos, permite los intercambios, impone el cumplimiento de los contratos. Sin él, la economía no sería posible, salvo al nivel primario de la autosubsistencia, el trueque y la rapiña²⁰²». Pero destaca que no es cualquier tipo de Estado el legitimado a la intervención económica, sino el Estado social de Derecho, es decir, aquel que combina de la forma más armónica posible los «valores de la libertad y la solidaridad». Es un Estado donde los poderes públicos están limitados para que permitan el desarrollo libre de las actividades económicas privadas. De esta forma, el Estado será un agente económico, que organiza el libre juego de los distintos actores; pero que no absorbe, abruma o anula a la iniciativa privada. En este sentido, y siguiendo la idea de John Locke, el Estado garantiza la existencia y seguridad de la sociedad civil, el ámbito de la sociedad privada organizada²⁰³.

En la misma dirección, Ariño Ortiz afirma que la intervención económica del Estado es un fenómeno «cambiante con el paso de la historia»²⁰⁴. Este punto es de extrema importancia

²⁰² ARIÑO ORTIZ, G., *Principios de derecho público económico: modelo de Estado, gestión pública, regulación económica*, 2a ed, Comares, Granada, 2001. Página 34.

²⁰³ Ibid., páginas 34-41.

²⁰⁴ Ibid., página 55.

para descartar aquellas corrientes que pretenden atacar o justificar dicha intervención del Estado de forma ahistórica, con fundamentos estrictamente apriorísticos y deducir de ellos la negación o justificación de dicha intervención. Los papeles que ha jugado el Estado en la economía capitalista han variado con el paso del tiempo, según las demandas de la población y los límites en la producción y distribución, y el juego político entre ambos.

Ariño distingue las siguientes etapas en el desarrollo de la concepción de la economía en la sociedad: primero como una ordenación moral, donde el trabajo existía para la satisfacción de necesidades primarias; y segundo como una ordenación natural, donde el sistema jurídico no debe perturbar la libertad de los hombres, que no perturbe el orden natural económico. Este modelo va orientado a la creación de riqueza y bienestar como valores en sí mismo. Esta visión inspiró, entre otras cosas, la creación del Código civil, donde «no hay más justicia que la que acuerdan las partes»²⁰⁵. Esto es posible sólo si los acuerdos se hacen con libertad, con igualdad, y con simetría informativa. Sin embargo, las fuerzas económicas, dejadas a su juego libre, pueden terminar con resultados desfavorables para la mayoría de los miembros de la sociedad. La competencia perfecta, figura clave en la exposición de la teoría económica básica, no se observa en la inmensa mayoría de los mercados. Esta competencia supone, entre otras cosas, simetría de información, infinidad de oferentes y de demandantes. Pero la realidad muestra que los mercados tienden a hacerse no competitivos, y la información no suele ser simétrica. Por esta y otras razones se entra en la tercera etapa de la concepción de las relaciones económicas: el Derecho es una «supraestructura», un subproducto de la economía. Sin embargo, el autor destaca que la búsqueda de la eficiencia económica comporta la generación de muchos conflictos sociales, en particular, con la redistribución del producto agregado entre los distintos sectores de la sociedad. De aquí que sea el Estado el ente capaz de resolver gran parte de los conflictos que se observan socialmente. Concluye una de las secciones con que el Derecho configura el sistema económico, y es el análisis económico el que debe fundamentar la interpretación jurídica.

Sin embargo, Ariño Ortiz identifica, tres grandes momentos determinantes de la regulación económica durante el siglo XX. Un primer momento corresponde al resultante de la *Gran*

²⁰⁵ Ibid., página 56.

depresión de los años treinta, donde se adoptan las políticas inspiradas en el análisis keynesiano con el propósito de contrarrestar dicha crisis económica.

Un segundo momento es el que se da durante la década de los *sesenta*, originada, según Ariño, «por el desarrollismo y la tecnocracia» para fomentar un ambiente de «prosperidad creciente» y que se utilizó en muchos países para aumentar el aparato de bienestar que consistía en una ampliación en la provisión de servicios públicos básicos: sanidad, instrucción, transportes, protección laboral, sistema de pensiones, etc.

El tercer momento identificado por Ariño es el que surge en la década de los noventa, y que otros puntualizan sus inicios en la década anterior, y que consiste en la implantación de políticas “liberalizadoras” que propulsaron una mayor competencia e integración de los mercados mundiales. Es dentro de esta última corriente que comienzan los mayores cuestionamientos a la intervención del Estado en la actividad económica, tanto en su capacidad para regular de forma eficiente, como en su capacidad para proveer muchos de los servicios públicos²⁰⁶.

El papel que juega el derecho público es fundamental para articular la relación entre el Estado y la actividad económica privada. El Estado está compuesto de entidades diversas que actúan como pesos y contrapesos para mantener al poder bajo control, pues es necesario proteger el espacio de libertad de los entes privados contra lo que pudiera resultar en un poder abrumador por parte del Estado²⁰⁷.

Más aún, las transformaciones políticas y económicas que se han venido experimentando en el mundo en general, y en Europa en particular, desde finales del siglo XX (v.g., mayor interconexión de los mercados mundiales, caída del Muro de Berlín y descomposición de la Unión Soviética, surgimiento de la Unión Europea) han planteado nuevos retos al papel del Estado en la economía, no sólo para enfrentar e intentar resolver problemas internos, sino para lidiar con problemas provenientes del exterior, incluyendo normas de carácter jurídico dictadas

²⁰⁶ Ibid., páginas 37-38.

²⁰⁷ Ibid., páginas 40-41: «Al establecer y regular la intervención de los órganos estatales en la economía, el derecho debe mantener, en primer lugar, su función de defender la libertad individual y, por tanto, de limitar –dosificar, medir, cuantificar– el poder de intervención del Estado sobre nuestras vidas, tanto de cada uno de sus órganos, como de su actuación conjunta; y, en segundo lugar, debe velar para que ese espacio de libres transacciones y operación económica, que hoy llamamos mercado, sea suficiente y ofrezca los grados de libertad que necesitan sus protagonistas».

por entes supraestatales. Estas transformaciones han ido propulsando cambios en la forma de concebir el papel del Estado en la actividad económica en particular²⁰⁸.

Ariño Ortiz afirma que la tendencia predominante que surgió a partir de las últimas décadas del siglo pasado y que continúan al presente es la del desarrollo de regulación económica que vaya más de acuerdo con el mercado. Para explicar esto, detalla el desarrollo de la intervención económica del Estado, particularmente en España, durante distintos periodos históricos.

Dentro de una primera etapa, ubicada en la primera mitad del siglo XIX, se concibe al Estado como creador y ordenador de las reglas básicas del juego libre entre los individuos y las organizaciones privadas. El Estado está hecho para la defensa nacional y para hacer cumplir las leyes cuando algún ente las violente. También el Estado existe para fomentar actividades productivas privadas. A este tipo de Estado lo denomina *Estado policial*.

Una segunda etapa, comprendida en la segunda mitad del siglo XIX, muestra a un Estado proveyendo más y mejores infraestructuras, para el fomento de la actividad económica privada. Pero en vista de que la ideología prevaleciente veía con malos ojos la gestión directa del Estado en la provisión de servicios e infraestructuras, se desarrolló la figura del contratista interpuesto, o la concesión administrativa²⁰⁹. Esta figura se utilizó para el desarrollo de servicios e infraestructuras que pudieran verse como monopolios naturales donde la actividad de fomento no sería suficiente para su desarrollo óptimo²¹⁰. Se refiere a actividades de redes o de

²⁰⁸ Ibid., páginas 41-43.

²⁰⁹ Ibid., páginas 248-249: «En la concesión, el Estado encontrará una fórmula que le permita hacer compatible una y otra postura; de una parte, se entenderá que el Estado es el titular de dichas actividades, el *dominus* de los servicios públicos; de otra, se entenderá que el Estado no debe gestionarlos directamente y acudirá a la concesión como fórmula puente que le permita dirigir sin gestionar. La concesión se configurará así como una transferencia de funciones y tareas cuya titularidad corresponde primariamente al Estado, actividades que no eran intrínsecamente públicas, que no formaban parte de los fines históricos del Estado, de sus fines esenciales, pero que quedaban publicadas. Lo que la Administración cede en la concesión no es la titularidad de la actividad sino su ejercicio.

²¹⁰ Ibid., página 248: «La importancia y la complejidad de estas nuevas actividades exigía una positiva intervención estatal, asumir de alguna manera la dirección de las mismas, para planificar, para hacer las cosas coherentemente... Muchas de estas tareas no eran, además, susceptibles de prestarse en un régimen de competencia, sino que eran actividades con una especie de vocación al monopolio, con una cierta exigencia de unidad organizativa, con vocación de exclusividad».

provisión de bienes públicos, como lo fue el comienzo del desarrollo de la industria ferroviaria. A este tipo de Estado puede denominársele el *Estado de concesión administrativa*.

La tercera etapa, que se extendería entre los años de finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, presenta a un Estado proveyendo de forma directa una mayor cantidad de servicios²¹¹. Ariño menciona como ejemplos la implantación en España de la seguridad social en 1908, y otras prestaciones de asistencia vital en años subsiguientes. El Estado continuó ampliando su actividad de provisión directa debido a desaciertos ocurridos en muchas concesiones. A este Estado pudiera nombrársele *Estado de provisión directa*.

Una cuarta etapa, cuya vigencia se inicia a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, es una donde el Estado entra a producir bienes para proveerlos de forma directa al mercado, con el propósito de influir en la economía. Su participación y provisión tiene concurrencia con la de otros entes privados²¹². A esta etapa le llama el *Estado productor* o de *gestión directa*.

Finalmente, Ariño identifica una quinta etapa cuando el Estado comienza a programar actividades para fomentar la producción y tipos de conductas que promuevan la eficiencia económica. Se inicia en la década de los sesenta del siglo pasado. Ya no se trata tanto de gestionar empresas o actividades de producción de bienes y servicios de forma directa sino de «instrumentar unas técnicas de concierto con las empresas privadas que hagan jugar a éstas como agentes económicos en el cumplimiento de los programas nacionales»²¹³. A este Estado le nombra el *Estado programador*. Aquí también se dan actividades de regulación, pero se tratan de normas directas de hacer o prohibir, sin tomar tan en cuenta las reacciones de los agentes económicos que operan en el mercado.

²¹¹ Ibid., página 249: «Ya desde finales del siglo XIX y primeros del siglo XX el principio del concesionario interpuesto había sufrido continuas quiebras derivadas, de una parte, de la reversión de ciertas concesiones por el transcurso del tiempo, y de otra, de la caducidad o el rescate, por imposibilidad de cumplimiento, en el que incurrieron muchas concesiones (caso de los ferrocarriles) que resultaban inviables».

²¹² Ibid., página 251: «El Estado no trata... [con la producción]... de prestar un servicio, de producir unos bienes en régimen de prestación a los ciudadanos, sino de influir sobre la economía, mediante una «dación de bienes al mercado», en frase acuñada por VILLAR PALASÍ. Su interés no es un interés de utilidad del público y sino un interés económico global... [Esta actividad] supone la extensión de la actuación del Estado al terreno de las prestaciones puramente económicas, que no tienen en sí mismas carácter ni titularidad administrativa, que se prestan en concurrencia con los particulares, que en ningún caso suponen monopolio ni exclusiva regalística y que se llevan a cabo normalmente por procedimientos de Derecho privado».

²¹³ Ibid., página 251.

La crisis de los años setenta del siglo pasado y sus desarrollos posteriores en los ochenta, con el auge de los procesos desreguladores, dan pie a otro tipo de intervención del Estado, donde se promueve el desarrollo e implantación de regulación económica que vaya más «acorde con el mercado»; es decir, se desarrollan regulaciones que procuran tomar en cuenta las reacciones de los agentes económicos y se les incentiva a actuar de formas determinadas, sin necesariamente prohibir de forma directa las conductas consideradas perniciosas. En otras palabras, es un tipo de regulación que pretende utilizar los incentivos típicos de mercado para la consecución de soluciones óptimas o al menos más favorables al mercado con la menor intervención posible de las autoridades. Para cada uno de estos “Estados” se desarrollaron actividades administrativas que todavía hoy siguen vigentes en el ordenamiento y que se discutirán más adelante.

Ariño Ortiz presenta tres justificaciones fundamentales para la intervención del Estado en la actividad económica privada. La primera es la referente a los fallos del mercado²¹⁴. Atribuye a esta razón como la fundamental para la intervención económica del Estado, que es la razón que la mayoría de los economistas presentan para dicha intervención cuando enfocan el problema en términos *microeconómicos*. Y expone los fenómenos que normalmente están asociados a dichas imperfecciones: «monopolios naturales, estructuras de mercado no competitivas (monopolio de hecho, abuso de posición dominante, distribución asimétrica de la información, etc.), bienes públicos y externalidades»²¹⁵.

La segunda razón que presenta tiene que ver con la desigualdad de rentas y riquezas que la dinámica del mercado suele generar. Ante situaciones de desigualdad creciente, el Estado debe intervenir para corregirla. En otras palabras, existe un interés objetivo en promover cierta «equidad en los bienes producidos». Esto proviene de una larga tradición de la teoría política y de la economía política preocupada por la inestabilidad y la disfuncionalidad social que suele generarse cuando existen grandes desigualdades²¹⁶.

²¹⁴ Ibid., página 325: «La intervención del Estado en la economía surge —se ha dicho siempre— de las ineficiencias o los fracasos del mercado. Nadie defiende hoy la vuelta al puro *laissez faire*, nadie pretende un Estado mínimo (*the less government, the better*) sin matización alguna. De lo que se trata, justamente, es de asegurar el “orden de la competencia” y llevar a cabo aquellas intervenciones estatales que contribuyan a defender, a asegurar y, en algunos casos, a recrear el mercado. Ahora bien, hay tareas que no pueden organizarse de manera eficiente a través del mercado... Esta es una primera justificación: los *fracasos del mercado*».

²¹⁵ Ibid., página 325.

²¹⁶ Como ejemplo puede consultarse la nota de J. J. Rousseau al final del Libro I de *El Contrato Social*: «el estado social no es ventajoso a los hombres sino en tanto que todos ellos poseen algo y ninguno demasiado»; o la

La tercera razón que ofrece Ariño, y que dice que está cada vez más en tela de juicio por sus aparentes fracasos, es la que «consiste en la obtención rápida de determinados objetivos de política económica y la lucha contra el ciclo de la economía»²¹⁷. Plantea que este punto no es defendido seriamente por nadie²¹⁸; y sin más, pasa a discutir que los fracasos del mercado no siempre pueden ser resueltos por el Estado, porque en realidad se han comprobado muchos «fracasos del gobierno». Y estos «fracasos» fueron los que motivaron el movimiento que procura gobiernos más eficientes; aunque sin buscar eliminarlos, porque como ha dicho el mismo autor, «[n]adie defiende hoy la vuelta al puro *laissez faire*, nadie pretende un Estado mínimo... sin matización alguna».

Para abundar un poco en torno a los fracasos del gobierno, señala que tanto en la provisión de bienes y servicios (educación, sanidad, transporte, abastecimiento por redes y comunicaciones) como en la redistribución, el Estado ha confrontado problemas que no ha podido solucionar satisfactoriamente²¹⁹. Y esto se debe principalmente, no a los propósitos iniciales de asignación o redistribución, sino a que la Administración es llevada por grupos que a su vez tienen intereses contrapuestos. Por lo que afirma que no es posible «concluir que los fallos del mercado justifican la actuación gubernamental si al mismo tiempo no se hace un análisis de “los fallos del Gobierno”», con la idea de afinar, mejorar, o replantear las intervenciones de la Administración para mejorar la eficiencia ante los fallos de mercado. Es decir, que la acción administrativa de por sí no es la solución a la mayoría de los problemas sociales, sino que deben afinarse las instituciones y los instrumentos para mejorar la eficiencia económica y promover

discusión que desarrolla sobre la libertad y la igualdad en el capítulo 11 del Libro II en la misma obra: en torno a la relación entre la libertad civil y la riqueza, ésta debe ser tal «que ningún ciudadano sea suficientemente opulento para poder comprar a otro, ni ninguno bastante pobre para ser obligado a venderse».

²¹⁷ ARIÑO ORTIZ, G., op. cit., página 326.

²¹⁸ Esta afirmación refleja que el texto en cuestión fue escrito antes del estallido de la crisis de 2008; y muestra el pensamiento predominante previo a la crisis donde existía una complacencia y una confianza general en torno a la estabilidad económica. Como se comentará más adelante, es producto de la llamada «*Gran moderación*», cuando luego de la crisis de finales de los 1970s y principios de los 1980s se experimentó una baja considerable en los niveles de inflación y en los tipos de interés, y se vio a la política monetaria como suficiente para estabilizar a la economía en general, es decir, para mantener bajas las tasas de paro y de inflación. La crisis económica de 2008 y las acciones de los distintos Estados para contrarrestarla deben haber aclarado de forma definitiva dos puntos: que los ciclos económicos todavía no están bajo control de las autoridades, y que eventos inesperados pueden causar una gran inestabilidad económica donde se requiere la acción del Estado para volver a la estabilidad.

²¹⁹ ARIÑO ORTIZ, G., op. cit., página 326.

que gran parte de los servicios ahora provistos por el Estado, sean provistos por el sector privado.

Ante lo anterior, culmina con unos criterios-recomendaciones para evaluar la idoneidad de la intervención del Estado en la actividad económica. Ante el llamado *Estado productor*, sugiere que se reduzca al mínimo; mientras que las instituciones provenientes del *Estado prestador* deben abrirse a la competencia con proveedores privados para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios, y reestructurar las instituciones públicas para que puedan competir mejor. Las formas del *Estado regulador* deben prestar mucha atención en actuar *conforme a mercado*, es decir, que la regulación favorezca a la actividad privada y que no la desincentive; de modo que propone una sustitución de las instituciones del *Estado programador* por instituciones más nuevas que regulen para fomentar la competencia²²⁰.

Y culmina con unas propuestas más específicas para mejorar la ejecución y eficiencia de la Administración²²¹.

De la Cruz Ferrer presenta la intervención del Estado de una forma un tanto diferente, partiendo del desarrollo histórico del Estado y de las diversas formas de intervenir en la economía²²². Muchas de estas formas de intervención fueron simultáneas dentro de un mismo periodo histórico, pero en distintos lugares del globo. Denomina las formas de intervenir el Estado de la siguiente manera: *Estado dominador*, es aquél que se desarrolló bajo los sistemas fascistas y comunistas, donde el centro de atención dejó de ser el ciudadano y su libertad para pasar a ser el Estado y sus funciones; el *Estado providencia*, donde comienza a proveer más servicios públicos a los ciudadanos, y termina ocupando una gran cantidad de actividades que los entes privados podían estar proveyendo; el *Estado director de la economía*, donde comienza a retirarse de la provisión directa de servicios y donde le da paso al sector privado para que los provea dentro de unas reglas específicas, dentro de un aparato regulador; y el *Estado fiscal*, donde por un lado se aumenta el gasto público para la provisión de servicios a los ciudadanos (defensa nacional, infraestructuras, servicios básicos) y donde se trata de redistribuir la renta por vías de políticas fiscales, pero que al final, según observa el autor, fue una forma de intervención que

²²⁰ Ibid., páginas 328-333.

²²¹ Ibid., página 333.

²²² CRUZ FERRER, J. DE LA, *Principios de regulación económica en la Unión Europea*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 2002.

no tuvo éxito. Culmina la sección indicando que las crisis económicas que comenzaron a principio de la década de los setenta del siglo XX dieron pie a que se fuera fraguando un consenso a favor de economías con menor intervención del Estado, y regulaciones más favorables para la innovación y el crecimiento económico.

Después de la breve exposición histórica simplificada en torno a las distintas intervenciones del Estado en la economía, pasa a discutir la justificación de dicha intervención. Comienza destacando que las esperanzas de que la economía con menos regulación y más favorable al sector privado no trajo la prosperidad esperada. Ciertamente la producción agregada continuó en ascenso, pero a costa de una mayor desigualdad. Cita a Scott²²³ para indicar que la política juega un papel fundamental en la igualdad económica, y que suponer que los mercados libres efectuarán esa convergencia es errónea. Destaca que los mercados han de apoyarse en las instituciones facilitadas por el Estado, y sin estas instituciones no es posible la prosperidad económica. Señala que el crecimiento de los distintos países se explica de mejor manera con el buen funcionamiento de las instituciones, y particularmente con instituciones no corruptas, pues «la corrupción ataca al corazón del funcionamiento de la economía de mercado». Concluye con unas observaciones sobre el Estado y la globalización para indicar que este fenómeno no hace innecesario a los Estados, sino todo lo contrario: los hace imprescindibles para fomentar el crecimiento de sus empresas y que estas puedan desarrollarse al máximo en la economía global.

Luego pasa a plantear unos principios de las actuaciones de los gobiernos dentro del consenso europeo formulado en los tratados de la Unión Europea. Estos principios se dividen en principios políticos, económico-sociales, y jurídicos. A cada uno de estos principios los subdivide a su vez. Por ejemplo, dentro de los principios políticos se encuentran el principio democrático, el principio de continuidad, el principio de respeto a las identidades nacionales, y el principio de subsidiaridad. Dentro de los principios económico-sociales se encuentran el principio de economía de mercado, el de la libre competencia, el de solidaridad, y el de cohesión social. Finalmente, dentro de los principios jurídicos enumera el principio de respeto al derecho, el de proporcionalidad, y el principio de respeto al acervo comunitario.

²²³ SCOTT, B. R., “The Great Divide in the Global Village”, *Foreign Affairs*, n.º January/February 2001.

En su ensayo sobre *Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica*, Muñoz Machado plantea que la forma relativamente reciente de intervención del Estado en la economía es mediante la «regulación económica», donde este término, a pesar de que no es nuevo para Europa continental, sí que lo viene a ser en el sentido que se ha estado utilizando. «Antes que de regulación se hablaba, en los sistemas continentales europeos, de intervención pública en la economía, y el compendio y ordenación sistemática de las formas que revestía tal acción comprendía una disciplina jurídica entera, el Derecho Público o Administrativo de la Economía»²²⁴. Destaca que la intervención del Estado en la economía es tan antigua como el Estado mismo. Dentro de un recuento amplio, donde da por sentado la acción del Estado en distintos ámbitos económicos, destaca que luego de la Segunda Guerra Mundial se establece el modelo tradicional de intervención pública, el cual supone «una radical separación entre el Estado y la sociedad»²²⁵. Es decir, al Estado se le asignaban unas funciones de proveer unos servicios públicos a los ciudadanos, y dichas funciones estaban estrictamente sometidas al Derecho público, a menos que se trataran de empresas de capital público, que podrían regirse por el Derecho privado. «Bajo esta configuración de la relación Estado-sociedad, la atención de los intereses generales, de las necesidades de los ciudadanos, corresponde por entero a los poderes públicos». Las empresas privadas operaban bajo el Derecho privado, y si el Estado intervenía era por vía del Derecho administrativo dentro de la llamada «actividad de policía».

b) En particular

Se le denomina comúnmente “Constitución económica” a aquellas normas relacionadas con la economía que se hayan incorporado a un texto constitucional. De esta manera pudiera hablarse tanto de la “Constitución económica española” como de la “Constitución económica norteamericana”, o como de la “Constitución económica puertorriqueña”. En dichos textos se recogen principios fundamentales de carácter económico sobre los cuales habrán de regirse todas las demás leyes económicas de las respectivas comunidades políticas. Estos aspectos pueden ser de carácter regulatorio (regulación del comercio, regulación de la competencia, regulación del trabajo), de carácter de protección a la propiedad (inmueble, intelectual, etc.), de carácter declarativo (libertad de empresa, libertad de circulación), o de carácter de intervención

²²⁴ MUÑOZ MACHADO, S.; ESTEVE PARDO, J.; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (eds.), *Derecho de la regulación económica. 1: Fundamentos e instituciones de la regulación*, 1ª ed, Iustel, Madrid, 2009. Página 16.

²²⁵ Ibid. página 17.

(expropiación con fines de interés público, estabilización presupuestaria, estabilización económica).

En los apartados que siguen se expondrán algunos elementos económicos expresados en las distintas constituciones de los países que estarán bajo el análisis de este trabajo.

Según Ariño Ortiz, la Constitución económica española es de carácter abierto «que deja al liderazgo político de cada momento la elección de variados modelos o formas de ordenar la vida económica, y el mayor o menor protagonismo del Estado»²²⁶. Para demostrar esta afirmación, en su texto presenta varios artículos de la Constitución española que pudieran estar en clara contradicción si se examinan en el vacío. Por ejemplo, menciona al artículo 33.1 que habla del derecho a la propiedad privada y a su libre transmisión, pero en el 33.2 se habla de que su función social será limitante de dicha propiedad privada. Otro ejemplo de aparente contradicción sería el contenido del artículo 38, que reconoce la libertad de empresa y de libre mercado; pero en el artículo 131 se afirma que el «Estado... podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas».

Es por eso por lo que Ariño dice que «[e]n principio, la Constitución Española resulta ambigua»²²⁷. Sin embargo, ante la posible interpretación de que la Constitución es tan abierta que admitiría cualquier tipo de sistema económico, Ariño declara que «[l]a Constitución prohíbe un sistema de economía de dirección o planificación central, basada en la propiedad colectiva de los medios de producción, al estilo de las economías del socialismo real... [a la vez que] también parece excluirse el modelo de economía liberal clásico»²²⁸.

Por eso asevera que la Constitución postula una «economía social de mercado», y aclara dos posibles interpretaciones: la primera es la de una economía de mercado libre «que admite ciertas intervenciones del Estado... complementarias y compatibles con aquélla»²²⁹. La segunda corresponde a la *economía mixta* donde «se combinan de forma asistemática... las actuaciones privadas y estatales, las propiedades públicas y privada... según las necesidades de

²²⁶ ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Principios ...*; página 129.

²²⁷ Ibid., página 128.

²²⁸ Ibid., página 130.

²²⁹ Ibid.

cada momento»²³⁰. Declara que estas diferencias no son sólo de matiz, sino que en la primera el protagonista sería el sector privado, mientras que bajo la segunda interpretación el papel principal de dirección lo lleva el Estado; pero que ambas concepciones serían posibles, de acuerdo con los poderes políticos del momento.

Lo que sí rechaza de plano es la interpretación de la llamada *economía de mercado dirigida*, según argumentada por García Pelayo²³¹. Ariño plantea que dicho término es una contradicción en sus términos, que no puede haber una economía libre de mercado que esté dirigida por el Estado. Le parece que utilizar ese término es extender demasiado la idea de la economía de mercado, y que interpretar de esa manera algunos preceptos de la Constitución sería una interpretación demasiado literal que iría contra el resto del ordenamiento jurídico.

Por otro lado, según De la Cruz Ferrer, la Constitución económica española «no configura un modelo económico perfecto ni acabado... [sino que constituye] el marco o cauce dentro del cual los ciudadanos podrán ejercer sus libertades económicas»²³². Distingue, dos tipos de normas dentro de la Constitución económica: aquellas que hacen referencia a los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos, y aquellas que se refieren a las potestades de los poderes públicos.

Dentro de las primeras identifica a las siguientes en la Constitución española: el derecho a la propiedad privada (art. 33); la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38); el derecho a la sindicación de los trabajadores (art. 28); y la libertad de circulación de bienes y de establecimiento (principio de unidad de mercado en el art. 139).

Dentro de las potestades de los poderes públicos menciona a la iniciativa pública en la actividad económica, i.e., capacidad de los poderes públicos para crear y gestionar empresas mercantiles (art. 128); a la reserva de recursos naturales esenciales, i.e, atribución de titularidad de algunos bienes públicos (art. 128); a la reserva de servicios públicos esenciales (art. 128); a la posibilidad de acordar la intervención de empresas cuando lo exija el interés general (art. 128); al derecho a expropiar por causa justificada de utilidad pública (art. 33.3); y a la

²³⁰ Ibid.

²³¹ GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Obras completas*, 3 vols., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991; volumen III, *Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución*, páginas 2851-2874.

²³² CRUZ FERRER, Juan de la, *Apuntes de Derecho Público Económico. La intervención pública en la Economía y en la Empresa*, Madrid, Dykinson, 1992; página 77.

posibilidad de planificar la actividad económica (o sectorial) para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional, sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución (art. 131)²³³.

De la Cruz Ferrer coincide con Ariño Ortiz en torno a la interpretación de la Constitución económica y la apreciación de este sobre el razonamiento de García Pelayo sobre la *economía de mercado dirigida*. Afirmar que dicho término trae más confusión que luz, y que la Constitución económica española se afirma en el principio de libre mercado, admitiendo la intervención del Estado para casos concretos y claramente justificables.

Finalmente, además de los artículos anteriormente mencionados, el título VII que incluye los artículos relacionados con *Economía y Hacienda*, los artículos desde el 128 hasta el 136, tratan explícitamente de instancias donde el Estado puede intervenir en la economía, para la gestión de asuntos que atañen al interés general.

Por su parte, la Constitución de los Estados Unidos de América contiene múltiples pasajes donde se distinguen las libertades económicas de los ciudadanos y sus derechos; frente a la potestad reguladora del gobierno federal. Por citar algunos ejemplos, la sección 8 del art. II de dicha constitución autoriza al Congreso a establecer y recaudar impuestos (que habrán de ser uniformes a través de todo el territorio nacional) para pagar deudas y para contribuir con la defensa y con el bienestar general de la nación; a pedir prestado a cargo del crédito de la nación; a regular el comercio con otras naciones y entre los estados miembros de la Unión; a establecer leyes concursales uniformes a través de la Unión; a acuñar moneda y regular su valor; a establecer oficinas de correos; y a garantizar, por tiempo limitado, el derecho exclusivo sobre escritos, inventos y descubrimientos (derechos de autor y de patentes). La sección 9 del mismo artículo establece prohibiciones a impuestos sobre mercancías que se exporten de un estado a otro; al establecimiento de leyes fiscales o mercantiles que redunden en tratamientos preferenciales de un puerto sobre otro; y a la utilización de dinero público para cualquier fin que no sea autorizado por una ley previa. Además, la sección 10 del mismo artículo prohíbe a los estados la aprobación de leyes que menoscaben las obligaciones contractuales. Finalmente, la enmienda XVI de la misma constitución que autoriza al Congreso a imponer contribuciones sobre ingresos, sin importar su fuente.

²³³ Ibid., páginas 77 y 78.

Es importante tener en cuenta que la Constitución de Estados Unidos es la Constitución más antigua dentro de las constituciones modernas, y que se ha ido adaptando a los tiempos no sólo por vía de las distintas enmiendas, sino también a través de las distintas interpretaciones provistas por el Tribunal Supremo de ese país. Por ser la más antigua, y haberse desarrollado durante el periodo en que la doctrina del *laissez faire* pugnaba con muchos elementos del *mercantilismo*, pueden observarse muchos elementos donde se propugna la libertad de mercado, y protecciones a los derechos de propiedad (v.g. derecho de patentes, la no expropiación sin ir acompañada de una justa compensación), junto con unos poderes públicos para regular al mercado (v.g. cláusula de comercio interestatal). Pero la Constitución, de por sí, no abunda en detalles en torno al modo de ordenar la economía. A efectos internos operaría la libre competencia, el libre mercado, y el mercado unificado; pero a efectos externos el Estado tendría el poder de levantar aranceles y proteger el mercado interno de la competencia exterior.

En el caso de Puerto Rico, la Constitución del Estado Libre Asociado, al ser una constitución mucho más reciente, y habiéndose desarrollado luego de la *Gran Depresión*, contiene muchos elementos económicos de manera más explícita. Estos se dirigen en dos direcciones: en derechos ciudadanos que tienen una repercusión para el patrimonio del Estado (derecho a la educación pública y gratuita, secc. 5 del art. II; derecho al disfrute de la propiedad privada, seccs. 7 y 9 del art. II; y prohibiciones y derechos relacionados al trabajo, seccs. 15 – 18 del art. II); y en obligaciones del Estado con respecto al manejo de su presupuesto y de sus recursos fiscales (seccs. 1 – 3, y 6 – 14 del art. IV).

Es interesante notar la exclusión de la sección 20 del art. II que efectuó el Congreso de Estados Unidos. Esta sección reconocía varios derechos individuales, algunos de ellos con repercusiones económicas (derecho a obtener trabajo, derecho a disfrutar de un nivel de vida adecuado, derecho a la protección social en el paro, la enfermedad, la vejez, o la incapacidad física, derechos de protección a la mujer en estado de gravidez. Todos estos derechos estarían en función del desarrollo económico del País).

También es interesante resaltar un aspecto en la sección 18 del art. II (sección sobre el derecho a la huelga, que incluye a los trabajadores de empresas públicas que funcionen como negocios privados) que dice que «[n]ada de lo contenido en esta sección menoscabará la facultad de la Asamblea Legislativa de aprobar leyes para casos de grave emergencia cuando están

claramente en peligro la salud o la seguridad públicas, o los servicios públicos esenciales». Esta cláusula será fundamental a la hora de justificar leyes de consolidación fiscal.

De las secciones correspondientes del art. IV de la Constitución que tienen que ver con el manejo de los fondos públicos, resaltan aquellas que tienen que ver con el balance presupuestario (seccs 7 y 8). La sección 7 establece que los gastos de un año económico no podrán exceder los recursos de dicho año, a menos que se impongan contribuciones adicionales para cubrirlos²³⁴; mientras que la sección 8 dice que cuando los recursos no basten para cubrir los gastos, se procederá primero al pago de la deuda, y luego a las demás prioridades que se establezcan por ley²³⁵. Estos artículos establecen los límites del Estado en torno a su capacidad fiscal, pues requieren que la operación del gobierno se efectúe con presupuestos balanceados. En otras palabras, la Administración pudiera tener un corte más liberal o más intervencionista, pero todo ello dentro de un marco de lo que ahora se llamaría *disciplina fiscal*. Esto no fue óbice, como se verá más adelante, para que el Estado se endeudara más allá de sus posibilidades, particularmente luego de la pérdida de los incentivos fiscales federales que facilitaban la atracción de capital foráneo a Puerto Rico, utilizando especialmente mecanismos *extraconstitucionales*, es decir, mediante el endeudamiento excesivo de las corporaciones públicas que ayudaban a financiar las operaciones del Estado.

3. Justificaciones económicas

Musgrave, en su texto de Hacienda Pública, destaca como razón principal para la intervención estatal en la economía como la incapacidad del sistema de mercado para atender los llamados fallos de mercado. Para Musgrave, las razones principales para el Estado intervenir son las de ayudar a la asignación eficiente de recursos, la distribución de la renta, la estabilización económica, y en última instancia, el crecimiento económico²³⁶. De este modo, a pesar de que se da por sentado la existencia del Estado, su intervención económica se da para la

²³⁴ Sección 7 del artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico: «Las asignaciones hechas para un año económico no podrán exceder de los recursos totales calculados para dicho año económico, a menos que se provea por ley para la imposición de contribuciones suficientes para cubrir dichas asignaciones».

²³⁵ Sección 8 del artículo VI: «Cuando los recursos disponibles para un año económico no basten para cubrir las asignaciones aprobadas para ese año, se procederá en primer término, al pago de intereses y amortización de la deuda pública, y luego se harán los demás desembolsos de acuerdo con la norma de prioridades que se establezca por ley».

²³⁶ MUSGRAVE, R., *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid, 1968. Páginas 5-28, y 509-527.

corrección de fallas de mercado (problema de asignación eficiente de recursos), pero también para redistribuir rentas y disminuir la desigualdad (que es un problema que los economistas llaman «normativo», o «valorativo», no susceptible al análisis económico positivo). Además, sirve para la estabilización económica (véanse por ejemplo los estabilizadores automáticos, como lo son los tipos impositivos, o las compensaciones por desempleo) y para fomentar el crecimiento económico. Destaca que las consecuciones de estos objetivos pudieran acarrear resultados contradictorios, por lo que el arte del diseño de la política fiscal ha de ser buscar alcanzar cada uno de los objetivos minimizando las consecuencias que dicha consecución pudiera tener en los otros. En otras palabras, se plantean dilemas («trade-offs») entre los objetivos, y estos dilemas deben minimizarse. Finalmente, nótese que la apreciación de Musgrave en torno a los fallos del mercado incluye tanto los fallos en sí (problemas de asignación), como las consecuencias de dichos fallos sobre el agregado económico (problemas de distribución y estabilización). Estas consideraciones no son cónsonas con algunas apreciaciones posteriores, donde por *fallos de mercado* se entienden como aquellos que generan dificultades directas entre entes privados (provisión de bienes públicos, externalidades, información asimétrica, etc.).

Stiglitz, por otro lado, también da por sentado la existencia de una economía mixta, es decir, de una economía donde muchas actividades las llevan a cabo entes privados, pero otras las llevan entes públicos. Poniendo por caso la economía de los EE.UU., destaca que la intervención pública en asuntos económicos surge desde el mismo nacimiento de la república americana. «La Constitución de los EE.UU. le asignó al gobierno federal ciertas responsabilidades tales como las oficinas de correo y la impresión de la moneda»²³⁷. En su recuento sobre las facultades del gobierno federal sobre aspectos económicos de las actividades a regular se encuentran los derechos de otorgar patentes, de imponer contribuciones, y de regular el comercio interestatal. Y esta facultad de regular el comercio se ha extendido de tal modo que se utiliza como fundamento para regular la gran mayoría de las actividades económicas en los EE.UU. Stiglitz destaca que el gobierno de no siempre ha intervenido en la economía de la misma forma. Él habla de los pensadores de fines del siglo XVIII y durante el siglo XIX que abogaban por una intervención relativamente pequeña por parte del gobierno. Y en efecto, su participación en términos de la demanda agregada era muchísimo menor que lo que es al presente, pero su

²³⁷ STIGLITZ, J. E., *Economics of the Public Sector*, 3ra edición, W. W. Norton & Company, New York, NY, 2000. Página 5. Traducción del autor.

intervención en términos de la protección de los mercados para que la industria nacional se desarrollase fue importantísima²³⁸. Destaca que la necesidad de intervención del Estado se hace patente durante la *Gran Depresión de los años 30*. Es durante esa época que se entiende, gracias en gran medida a la justificación teórica provista por Keynes, que el gobierno debe intervenir directamente en la economía cuando los agentes económicos privados no son capaces de sacar la economía de la depresión. Esta intervención que promovía el crecimiento económico por vía de la estabilización y por vía de las políticas de fomento económico, también actuó en la redistribución de la renta. Sin embargo, los mecanismos utilizados durante las décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial no fueron suficientes para redistribuir la riqueza y ayudar a los más desfavorecidos. De allí que esta política de redistribución llegara a su punto culminante en la *Guerra contra la pobreza* del presidente Johnson. A pesar del optimismo que despertaron estas políticas de redistribución y aumento del gasto, y a pesar de que no lograron todos los objetivos esperado, no puede hablarse de que constituyeron un fracaso. Particularmente, el programa de seguridad sanitaria tal y como se diseñó bajo la administración de Johnson, con sus defectos y sus virtudes, sigue operando hoy.

Stiglitz reconoce la utilidad de la distinción que hace Musgrave sobre las funciones del sector público, al menos a efectos pedagógicos, o para la simplificación de los papeles que juega el gobierno en la economía. Sin embargo, subraya que en realidad estos roles no son fácilmente discernibles en la realidad: muchas de estas funciones se entrelazan, y aunque a veces son contradictorias entre sí, otras veces pueden ayudarse mutuamente²³⁹.

Algunos autores argumentan que la clasificación de Musgrave de las funciones de la hacienda pública está un tanto manida y que debería haber un replanteamiento al respecto. Gaspar reconoce que todavía no ha surgido un nuevo paradigma que pueda sustentar nuevas vías de análisis²⁴⁰. De hecho, señala que la mayoría de los estudios en torno a la hacienda pública y a la intervención del Estado en la economía se siguen centrando en temas tales como

²³⁸ Véase en COHEN, S. S.; DELONG, J. B., *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*, Harvard Business Review Press, Boston, Massachusetts, 2016.

²³⁹ Véase en Stiglitz, op. cit., páginas 20-21.

²⁴⁰ Véase, por ejemplo, a GASPAR, Vito: *Fiscal Policy for the Twenty-First Century: Testing the Limits of the Tax State?* en BLANCHARD, Olivier J. – RAJAN, Raghuram – ROGOFF, Kenneth S. – SUMMERS, Lawrence H. (Eds.), *Progress and Confusion: The State of Macroeconomic Policy*, Cambridge, Massachusetts, International Monetary Fund and MIT Press, 2016, capítulo 17.

crecimiento y estabilidad económica, la provisión de servicios públicos básicos, la provisión de una red de seguridad social, distribución equitativa, competencia y regulación de mercado, y seguros contra riesgos catastróficos. «Una dimensión crítica en el análisis de las finanzas públicas se relaciona a los medios con los que cuenta el Estado para llevar a cabo dichas intervenciones²⁴¹», y cita a Schumpeter para destacar otra característica del Estado moderno, y es su dependencia en la tributación para sustentar su mantenimiento. Sin embargo, la globalización, los cambios tecnológicos, y otros factores han afectado de forma significativa la manera en la que los Estados pueden actuar, limitando en muchos casos sus vías de acción. Por eso se plantea la posibilidad de transformar la manera en la que se estudia la intervención del Estado en la economía, tratando de contestar las siguientes preguntas:

- ¿Cómo puede diseñarse la política fiscal para minimizar los efectos de los posibles desastres económicos y financieros futuros?; y
- ¿Cómo podría la política fiscal, siguiendo un curso de acción de reglas preestablecidas, contribuir a la estabilidad y el crecimiento económico?²⁴²

Antes de responder a la primera pregunta, destaca tres observaciones que dificultan la ejecución de la política fiscal:

- Los riesgos de la política fiscal están altamente correlacionados, no son independientes. Esto quiere decir que cuando se produce un evento negativo, este suele venir acompañado de otros. Por ejemplo, los aumentos de deuda pública suelen estar relacionados a malos informes en torno al déficit, a desarrollos macroeconómicos adversos, y a políticas fiscales discrecionales para atajar dicho evento negativo.
- Los riesgos de la política fiscal son asimétricos, es decir, se suelen sobreestimar las posibilidades de éxito (de mejores recaudos, de mejor ejecución en el gasto) y subestimar las posibilidades de fracaso.
- Los riesgos de la política fiscal no son “lineales”. En otras palabras, cuando existe un disturbio negativo significativo en las condiciones económicas, las

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Ibid.

condiciones fiscales suelen empeorar en proporciones mucho mayores a las que ocurrirían cuando los disturbios son mucho menores.

Estas observaciones apuntan a un nuevo diseño de la política fiscal – debido particularmente a los niveles relativamente altos de deuda pública alcanzados durante la pasada crisis económica– donde estas características se tomen en cuenta de manera explícita.

A la segunda pregunta, Gaspar contesta afirmativamente, es decir, que la política fiscal puede ser un elemento estabilizador, pero que depende en gran medida de lo que llama el *coeficiente de estabilización fiscal* o *FISCO* (por sus siglas en inglés), y este coeficiente varía sustancialmente de país en país. En resumen, países con mejores *FISCO* tienen mejores perspectivas en la utilización de la política fiscal con propósitos estabilizadores²⁴³.

Nótese que la discusión presentada por Gaspar surge luego de la crisis de 2008. Es decir, la *Gran Recesión* hizo que se replanteara el papel de la política fiscal como vía para la estabilización económica, algo que había quedado en resguardo luego del llamado *triunfo de la política monetaria* como herramienta única para la estabilización económica²⁴⁴. Sin embargo, esto no fue así durante las últimas décadas del siglo pasado ni de gran parte de la primera década del presente siglo.

De hecho, luego de los choques petroleros y de periodos de altas tasas de inflación y de desocupación en los EE.UU. durante la década de los 70 del siglo XX, se comenzó a cuestionar el paradigma keynesiano, lo que hizo que se disminuyeran o se descartaran las funciones de la política fiscal como herramienta estabilizadora y de otras funciones del Estado para regular los mercados. Particularmente, la idea de que el gobierno pudiera corregir los fallos del mercado (asunto propio de la asignación eficiente de recursos bajo las categorías de Musgrave) entró en dificultades. Muchos economistas pasaron de hablar de las fallas del mercado a las fallas del gobierno. Stiglitz señala cuatro razones fundamentales que justificarían estas fallas: información limitada por parte del gobierno, control limitado en torno a las respuestas por parte de los

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ Véase a BLANCHARD, Olivier, en su ensayo *Monetary Policy in the Wake of the Crisis*, en la obra conjunta de BLANCHARD, Olivier – ROMER, David – SPENCE, Michael – STIGLITZ, Joseph (Eds.), *In the Wake of the Crisis: Leading Economists Reassess Economic Policy*, Cambridge, Massachusetts, International Monetary Fund and MIT Press, 2012.

agentes privados, control limitado sobre el aparato burocrático, y las limitaciones impuestas por el proceso político²⁴⁵.

También se negó la función estabilizadora de la política fiscal, argumentando que dichas intervenciones generaban más daño que bien, pues impedían la corrección de muchos de los desequilibrios provocados por los disturbios en los gastos agregados de la inversión privada. Pero como ha quedado ilustrado en párrafos anteriores, muchas de estas críticas se han vuelto a disminuir debido a la efectividad de la política fiscal que se observó durante la pasada crisis.

Además, economistas dedicados principalmente a asuntos de política económica coinciden en la efectividad del Estado en su intervención económica. Por ejemplo, Acocella no entra en las razones para la intervención del Estado en la economía, sino que esta simplemente ocurre. Destaca que la intervención económica del Estado en la economía ha variado mucho históricamente, desde la intervención directa en la actividad económica hasta los enfoques regulatorios que favorecen mecanismos de mercado libre²⁴⁶. Antes de la Gran Depresión de los años 30 del siglo XX, el tipo de intervención estatal que se justificaba en los EE.UU. era:

- el manejo de los impuestos y las tarifas,
- la provisión de algunos servicios públicos,
- la regulación monetaria, y
- el control de los monopolios.

Con la Gran Depresión este enfoque “poco intervencionista” cambió a uno donde los diseñadores de política económica se orientaron más a promover niveles altos de empleo, baja inflación, y en la promoción del crecimiento económico²⁴⁷. Esta forma de intervención entra en cuestionamiento durante los choques petroleros de los setenta, los que provocan altos niveles de inflación acompañados con niveles relativamente altos en la tasa de desocupación²⁴⁸. Esto aparentemente no estaba contemplado en la teoría keynesiana prevaleciente, y el paradigma

²⁴⁵ Ibid., páginas 9-10.

²⁴⁶ ACOCELLA, N.; BARTOLOMEO, G. D.; HALLETT, A. H., *Macroeconomic Paradigms and Economic Policy: From the Great Depression to the Great Recession*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016.

²⁴⁷ Ibid.

²⁴⁸ Como se ha mencionado en el apartado e) *La crisis petrolera y los cuestionamientos a las políticas keynesianas* en el primer capítulo de este trabajo, dentro del paradigma keynesiano convencional no se entendía claramente que pudiera darse una situación de altas tasas de desocupación acompañadas de altas tasas de inflación.

cambia a uno de mayor desregulación económica, menos intervención mediante la política fiscal, y una mayor participación de la política monetaria para promover la estabilidad en los precios. Se promovieron políticas llamadas “del lado de la oferta agregada” para distinguirlas de las políticas keynesianas que promovían más el manejo de variables “del lado de la demanda agregada”, es decir, se fomentaron políticas en favor del aumento de la productividad de las empresas frente a políticas que apoyaran al consumo y al gasto.

Esta situación volvió a modificarse con la Gran Recesión de finales de la primera década del siglo XXI. La gran volatilidad que se observó en los mercados financieros internacionales, y sus repercusiones en los niveles de empleo y de producción tanto en las economías donde estalló la crisis como en economías en las que aparentemente todo estaba en orden, provocó a su vez que la política económica se tornara más discrecional en muchos elementos, aunque todavía manteniendo muchos de los elementos de libre empresa que se habían desarrollado en los años ochenta del pasado siglo. Además, se añade con más fuerza el elemento de la coordinación internacional en el diseño de las políticas económicas. Esto último constituye un reconocimiento de que los Estados no pueden hacer frente de manera individual a eventos extraordinarios de carácter global, como lo fue la crisis financiera de 2008.

Para Acocella todo esto demuestra que las políticas económicas provienen de ideas que se han venido acumulando a través del tiempo²⁴⁹. En esto difiere de la visión de Blanchard²⁵⁰ quien, de acuerdo a Acocella, «ve la teoría macroeconómica como una evolución natural de la exploración, a través de la teorización, contrastación y consolidación de nuestro entendimiento del sistema económico²⁵¹». Acocella se opone a esta visión, porque tanto las personas, las instituciones, y los sistemas económicos cambian tanto en sus estructuras como en sus prioridades. A pesar de que ha habido avances en la teoría macroeconómica en términos de medición y comprensión, los elementos políticos de la política económica siguen siendo fundamentales, y siempre exceden la capacidad de comprensión por parte de una sola disciplina.

Finalmente, Acocella discute que la política económica que surgió luego de la Segunda Guerra Mundial, liderada por los estudios de Tinbergen y Theil, que planteaban unos objetivos

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ BLANCHARD, O., “What Do We Know about Macroeconomics that Fisher and Wicksell Did Not?”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, n.º 4, 2000, pp. 1375-1409

²⁵¹ ACOCELLA, op. cit.

de política económica y unos instrumentos para su consecución, se vio opacada por la llamada *Crítica de Lucas*. Esta consideración planteaba que los agentes económicos, al reaccionar a las manifestaciones de la política económica, la hacían inefectiva o mucho menos efectiva de lo que originalmente se pensaba²⁵². Por esta razón, la política económica fue perdiendo interés entre los estudiosos, hasta que se comenzaron a incluir elementos de *Teoría de Juegos* para analizar las interacciones entre las políticas económicas y los agentes afectados por estas²⁵³.

Finalmente, en otro texto Acocella reconoce los efectos de la globalización sobre la independencia en la toma de decisiones de las autoridades sobre asuntos económicos²⁵⁴. Es decir, además de las consideraciones de Lucas sobre la infectividad de la política económica ante las reacciones de los agentes privados para tratar de neutralizarla, la globalización plantea la existencia de unas fuerzas que van más allá de los poderes tradicionales del Estado. La globalización ha permitido un aumento en la desigualdad económica tanto al interior de los Estados como entre ellos mismos. Además, ha expuesto aún más a las distintas economías estatales de forma más evidente a los choques económicos provenientes del exterior. Y en términos de la falta de independencia con respecto a la toma de decisiones de política económica, ha quedado claro que las decisiones sobre políticas con fines internos o domésticas suelen tener repercusiones externas²⁵⁵. En el fondo, los problemas que plantea la globalización es el desfase entre los entes privados, cuyas actividades procuran tener carácter global, y los entes públicos, que sólo pueden actuar dentro de las fronteras estatales²⁵⁶.

Por otro lado, Bennis atribuye las funciones de la política económica a lo que Musgrave le atribuía a la Hacienda pública; pero las enumera en diferente orden: asignación eficiente de recursos, estabilización económica (bajas tasas de inflación y de desocupación), y distribución de la renta. La razón del Estado intervenir en la asignación eficiente de recursos se debe a la necesidad de remediar los fallos de mercado. Estos fallos pueden ser de varios

²⁵² ACOCELLA, N.; BARTOLOMEO, G. D.; HALLETT, A. H., *The Theory of Economic Policy in a Strategic Context*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, capítulo 1.

²⁵³ Ibid.

²⁵⁴ ACOCELLA, Nicola, *Economic Policy in the Age of Globalisation*, Cambridge, UK; New York, USA, Cambridge University Press, 2005.

²⁵⁵ Ibid.

²⁵⁶ Ibid.

tipos: la presencia de monopolios naturales, la generación de externalidades, la existencia de bienes públicos, la asimetría de la información entre los agentes económicos, la ausencia de mercados complementarios equilibrantes, o la miopía de los agentes económicos. En otras palabras, «se justifica la intervención pública en la actividad económica privada de asignación de recursos cuando se viola alguna de las hipótesis de primer teorema de bienestar²⁵⁷». La intervención en torno a la asignación eficiente de recursos está asociada al objetivo de optimizar las condiciones económicas en el largo plazo.

El Estado también debe intervenir para estabilizar la economía, lo cual está relacionado a la optimización de recursos en el corto plazo, para evitar grandes fluctuaciones en torno al llamado equilibrio económico de largo plazo. Según Benassy, Keynes atribuía la necesidad de estabilizar la economía a dos razones:

Primera, para disminuir las fluctuaciones provocadas por los llamados «espíritus animales», esto es al comportamiento de los inversores privados que pasan de situaciones de optimismo a pesimismo de forma extrema, provocando inestabilidad en los niveles de inversión agregada, lo que luego se traduce en fluctuaciones graves en los niveles de producción y de ingreso.

Segunda, para corregir los efectos de las rigideces nominales en los precios y en los salarios que impiden el ajuste inmediato ante fluctuaciones económicas. Cuando los precios no pueden ajustarse, se ajustan las cantidades, tanto de número de trabajadores como de productos disponibles en el mercado²⁵⁸.

²⁵⁷ BÉNASSY-QUÉRÉ, A.; CŒURÉ, B.; JACQUET, P.; PISANI-FERRY, J., *Economic Policy: Theory and Practice*, Oxford University Press, Oxford, 2010. Página 26. Traducción del autor. En resumen, el llamado *Primer teorema del bienestar* diría que un mercado tiende a un equilibrio competitivo si se dan las condiciones de mercados «completos», información perfecta, y que todos los agentes sean «tomadores de precio», es decir, que ninguno pueda influir en la forma en que se establecen los precios. El *Segundo teorema del bienestar* dice que cuando existen las condiciones de equilibrio competitivo que sean óptimos de Pareto, se puede alcanzar cualquier punto paretiano mediante transferencias entre los agentes económicos.

²⁵⁸ A pesar de la afirmación de Bénassy et al. al respecto, otros autores han argumentado que Keynes nunca consideró seriamente el problema de las rigideces del mercado como causantes de las fluctuaciones económicas, sino que utilizó dicha discusión para argumentar su improbabilidad. Para más detalles, puede consultarse a KLEIN, Lawrence R., *The Keynesian revolution*, London, Macmillan, 1948.

Estos dos factores justifican la intervención mediante las llamadas políticas anticíclicas que disminuyen las magnitudes de las fluctuaciones²⁵⁹.

La intervención económica para estabilizar a la economía estuvo en discusión durante las décadas de los setenta y ochenta del pasado siglo, particularmente en su primera justificación, pues esta idea de los «espíritus animales» contradice gran parte de la teoría económica convencional, que supone la racionalidad de los agentes económicos. En cuanto a la rigidez de algunas variables de precio (salarios, precios de algunos productos), si se ha aceptado e incorporado en los modelos que estudian recesiones. En todo caso, la teoría macroeconómica ha provisto un marco conceptual que explica cuándo las intervenciones del gobierno en la economía pueden ser efectivas y cuándo no; y distinguiendo cuando un choque externo es debido a factores que afectan principalmente a la demanda agregada o a factores que intervienen con la oferta agregada. Esto es de extrema importancia a la hora de identificar las políticas que las distintas situaciones requieran.

Finalmente pasa al tema de la redistribución de la renta, pues aun cuando el mercado pudiera estar en equilibrio llamado *óptimo de Pareto*, éste «podría no asegurar la justicia social²⁶⁰». Aquí la razón para intervenir no es primariamente la de eficiencia, sino la de equidad. Las mejoras en equidad a veces entran en contradicción con los principios de eficiencia. Y se dice «a veces» porque en determinadas circunstancias la redistribución pudiera aumentar la eficiencia para toda la economía.

Para finalizar esta sección, me parece oportuno destacar las obras conjuntas de dos autores que trabajan textos de política económica: la de Cuadrado et al. y la de Fernández et al. Ambas obras presentan panoramas complementarios en torno a la necesidad de la política económica sin entrar en muchas justificaciones del porqué el Estado ha de intervenir.

Cuadrado Roura²⁶¹ presenta una discusión detallada de la política económica y su relación de la economía como ciencia. Plantea que la economía es una ciencia dirigida a la práctica, como puede demostrarse durante el desarrollo de esta disciplina desde el siglo XVII hasta

²⁵⁹ Ibid., página 30.

²⁶⁰ Ibid., página 37.

²⁶¹ CUADRADO ROURA, J. R.; MANCHA NAVARRO, T. (eds.), *Política económica: elaboración, objetivos e instrumentos*, 5ª ed, McGraw-Hill, Interamericana de España, Aravaca, Madrid, 2015.

nuestros días. Concluye su recuento afirmando que «la necesidad de actuar se anticipó... a la teoría»²⁶². En su exposición da por sentado la intervención del Estado en la economía, lo toma como un dato histórico. En primer lugar, presenta la importancia de la economía de mercado enumerando primero sus ventajas: mejor asignación de recursos (mayor eficiencia), la posibilidad de que el comportamiento individual competitivo pueda generar una solución beneficiosa para el conjunto de la sociedad, los costes de información y de transacción pueden ser reducidos por estar descentralizados, permite una rápida asimilación de las innovaciones y de los cambios tecnológicos, en determinadas circunstancias los desequilibrios son temporales, y es un sistema que respeta la libertad individual. En segundo lugar, enumera y explica los fallos del mercado: existencia y riesgos de mercados no competitivos, existencia de efectos externos (externalidades), la existencia de los bienes públicos, la posibilidad de rendimientos crecientes a escala, la mala distribución de la renta, los fallos en el logro de algunos objetivos macroeconómicos como lo pueden ser los altos niveles de empleo, bajos niveles de inflación, y tasas de crecimiento satisfactorio, la promoción de necesidades preferentes y la desincentivación de comportamientos indeseables, y el fomento de situaciones antagónicas que van más allá del mundo económico. Luego de discutir a profundidad cada uno de estos defectos o fallos del mercado, menciona la existencia de tres fallos adicionales: los riesgos morales («moral hazards») que pueden surgir ante una asignación de recursos determinada, la selección adversa «adverse selection» y el «signaling») que puede darse antes de dicha asignación, y la lentitud de respuestas ante situaciones de emergencia. Por otro lado, señala lo que se le conoce entre los teóricos de la elección pública («public choice») como los fallos del sector público: las imperfecciones derivadas del mercado político, las ineficiencias en la producción y provisión de los bienes públicos, las dificultades en el control de los monopolios naturales, la existencia de internalidades y externalidades, y la ignorancia de los costes reales de una operación económica.

Por todas estas razones la mayoría de las economías modernas son economías mixtas, y «el sistema de economía de «libre mercado» es —en último término—un «modelo» a partir del cual se han desarrollado diversas formulaciones en la realidad social»²⁶³.

²⁶² Ibid., páginas 9-11.

²⁶³ Ibid., página 39.

Fernández Díaz,²⁶⁴ por otro lado, presenta una discusión entre los fines y los medios de los que se dispone a la hora de discurrir en torno a la política económica. Fernández plantea, de acuerdo a la corriente predominante en este tema, que los fines y los medios son interdependientes, y que muchos medios interactúan entre sí. Y destaca que los fallos del mercado son condición necesaria pero no suficiente para la intervención del Estado en la economía²⁶⁵. En definitiva, resalta la tendencia general de una intervención económica para la estabilización económica lo menos disruptiva posible, donde se reconoce la reacción de los agentes privados a las políticas, que a su vez disminuyen sus efectos; la llamada “inconsistencia temporal” de las políticas, consistentes en el desfase entre el reconocimiento del problema, el diseño de la intervención, y la implantación de la intervención, que puede resultar en que dicha implantación incida de forma errónea en el ciclo económico; y una mayor participación de las llamadas políticas “por el lado de la oferta”, consistentes en las mejoras para incrementar la producción, y no tanto en la activación de la demanda agregada²⁶⁶.

En resumen, visto desde distintas vertientes del quehacer económico, la intervención del Estado en la economía es un fenómeno histórico que se ha dado claramente desde el surgimiento del Estado moderno. Esta intervención ha variado a su vez con las prioridades de los distintos Estados, y con el conocimiento que se ha ido adquiriendo históricamente. En la actualidad, la actuación de los poderes públicos se justifica para la corrección de los fallos del mercado, que comporta el mejorar la asignación eficiente de muchos recursos, la estabilización de la actividad económica, el fomento del crecimiento económico, y la redistribución de la renta. Todo esto tiene el propósito final de mejorar las condiciones de vida de la sociedad.

En definitiva, de acuerdo con lo expuesto, se puede apreciar una cierta conexión entre las posiciones jurídicas y económicas que no dejan de ser las dos caras de una misma moneda. Lo jurídico por regla general tiene consecuencias económicas y, si como dice Federico de Castro, la finalidad del Derecho es cumplir con el mandato de hacer justicia, la economía no es más que un mero complemento para lograr el bienestar de los ciudadanos.

²⁶⁴ FERNÁNDEZ DÍAZ, A.; PAREJO GÁMIR, J. A.; RODRÍGUEZ SÁIZ, L., *Política económica*, 4ª ed, McGraw-Hill, Madrid [etc.], 2006.

²⁶⁵ Ibid., página 52.

²⁶⁶ Ibid., páginas 65 y 66.

Caben destacar, como puntos de unión, los aspectos microeconómicos que se revelan de forma más patente a los ciudadanos: la provisión de bienes públicos, la corrección de externalidades, el mantenimiento de la competencia en los mercados, la regulación de los monopolios, y en fin, la corrección de las grandes asimetrías en los mercados. Por otro lado, los puntos que parecen más alejados a los ciudadanos y a los principios del Derecho privado, como pueden ser los objetivos de políticas macroeconómicas tales como el mantenimiento de bajas tasas de inflación y de paro, y el fomento de altas tasas de crecimiento en la producción, no son sino manifestaciones más amplias de la búsqueda del bienestar general de los ciudadanos. Para entender mejor el modo en que el Estado ha intervenido tradicionalmente para mejorar las condiciones económicas de la población, no sobra el hacer un breve recuento de los objetivos de política económica, las políticas como tal, y los instrumentos disponibles para su aplicación.

B. Breve recuento de las políticas económicas y los instrumentos disponibles para su aplicación

1. Introducción

Al igual que en la sección anterior, los juristas y estudiosos de la política económica muestran bastantes concordancias en las formas de estudiar a las políticas económicas, dejando claras las diferencias típicas en los métodos utilizados para sus respectivas aproximaciones. Quizá la diferencia más significativa provenga en la manera de agrupar el estudio de las distintas políticas económicas.

Los juristas suelen clasificar las distintas actividades de intervención económica de acuerdo con su desarrollo histórico. De esta manera, a medida que fueron surgiendo las diferentes necesidades de actuación del Estado para mejorar el bienestar de la población, fueron surgiendo las categorías de dicha intervención.

Por otro lado, los estudiosos de la política económica procuran la utilización de un enfoque ahistórico, más sistemático, de acuerdo con los instrumentos o a los sectores económicos sobre los que incide. Esto ocurre de esta manera debido a lo relativamente tardío que resulta ser el estudio de la política económica como disciplina relativo a lo que ha sido el desarrollo de la Administración pública y del Derecho que le acompaña. La política económica, tal y como se estudia en la actualidad, surge ya en el Estado contemporáneo en las postrimerías de la

Segunda guerra mundial, donde ya se da por sentado la intervención del Estado en la actividad económica privada. Esto no quiere decir que no haya habido antecedentes para la política económica contemporánea. De acuerdo con Cuadrado²⁶⁷, quien cita a su vez a Schumpeter, ya entre los cameralistas alemanes la política económica era un apartado distinguible dentro del conjunto de las ciencias de la administración. Tampoco lo anterior quiere decir que la teoría económica clásica no tuviera influencia sobre determinados aspectos en la manera de hacer política pública, pues las recomendaciones de Smith, Ricardo y eran claramente para la aplicación práctica. Sin embargo, no fue sino hasta las contribuciones de Keynes y de sus seguidores para atacar los males de la *Gran Depresión*, y luego los desarrollos posteriores de Tinbergen con sus intentos de cuantificar los efectos de determinadas políticas económicas, que este saber toma auge.

Lo anterior implica que, posterior a la *Gran Depresión* se acepta universalmente el que el Estado intervenga en la economía con propósitos estabilizadores. Posteriormente, en la década de los setenta y ochenta del siglo XX, esta concepción será cuestionada tanto por las ciencias económicas como por las jurídicas; y no será sino hasta la crisis de 2008 en que vuelve a aceptarse la intervención del Estado con propósitos estabilizadores.

La mayoría de los juristas y economistas reconocen la intervención del Estado en la actividad económica. La mayoría de las diferencias provienen en torno al modo y al grado de dicha intervención.

Como puede verse de la sección anterior, se acepta la intervención para la corrección de los fallos del mercado, problemas que suelen estar asociados con aspectos estudiados en la microeconomía. Estos suelen ser problemas de falta de competencia en el mercado, problemas de provisión de bienes públicos, generación de efectos externos, etc. Por otro lado, no existe una aceptación generalizada, por parte de los juristas y por una parte de los economistas, en torno a la intervención del Estado para la estabilización económica, lo que viene a ser un problema estudiado fundamentalmente en la macroeconomía²⁶⁸.

²⁶⁷ CUADRADO ROURA, J. R.; MANCHA NAVARRO, T. (eds.), *Política económica...* página 18.

²⁶⁸ Como se ha mencionado anteriormente, los objetivos de las políticas de estabilización económica buscan mantener estabilidad en los niveles de precios (bajas tasas de inflación), y promover un alto nivel de empleo (bajas tasas de paro) y un alto nivel de crecimiento (tasas altas de crecimiento, por lo general, mediante el fomento

Sin embargo, una parte sustancial de la política económica y de algunas de las instituciones más importantes organizadas por el Estado para el manejo de la gestión económica trabajan de forma amplia con problemas de estabilización y crecimiento económico. Tómense como ejemplo las políticas económicas de muchos bancos centrales, y de las actividades tributarias y de fomento para propiciar los niveles de inversión y de crecimiento económico.

En esta sección se mencionarán las actividades en las que el Estado incurre para intervenir en la economía. Se presentará una tipología manejada por los juristas administrativistas y otras caracterizaciones manejadas por economistas dedicados al estudio de la política económica. Dentro del manejo de estos últimos se distinguirán los objetivos de las políticas, y de los instrumentos utilizados por cada una de las agencias encargados con política económica para intentar alcanzar los objetivos trazados. La presentación no será exhaustiva, sino expositiva o ilustrativa para intentar aclarar la importancia de la estabilización económica aun en momentos en que se considera que el Estado no tiene que intervenir activamente. Muy al contrario, las autoridades deben estar siempre en guardia ante situaciones inesperadas que puedan causar grandes perturbaciones en el curso normal de la actividad económica.

2. Tipología jurídica de los modos de intervención administrativa en la economía

De la Cruz Ferrer, siguiendo a Guido Zanobini, distingue entre funciones públicas soberanas y servicios públicos. Las primeras tienen que ver con funciones que afectan a todos los ciudadanos por igual, *uti universi*, de modo generalizado, y sin las cuales el Estado no podría subsistir. Ejemplos que presenta de estas funciones son la defensa nacional, la policía y la planificación; y se prestan con el ejercicio de la autoridad del Estado. Los segundos (los servicios públicos) son aquellos que se prestan *uti singuli*, de forma personalizada a ciudadanos en concreto, «al margen de la noción de soberanía»²⁶⁹. Esta clasificación puede ayudar a la orientación de la gran mayoría de funciones que ejerce el Estado.

la ampliación de los niveles de inversión privada). Muchas veces, estos objetivos no son alcanzables de forma simultánea, sino que compiten entre sí; y la promoción de uno de ellos puede llevar al deterioro de otros.

²⁶⁹ CRUZ FERRER, Juan de la, *Apuntes de Derecho Público Económico. La intervención pública en la Economía y en la Empresa*, Madrid, Dykinson, 1992, página 156.

Más adelante en el texto citado, De la Cruz Ferrer presenta una tipología de las actividades de la Administración, de acuerdo con la incidencia sobre los ciudadanos, y las divide en seis tipos.

El primer tipo es la de actividad de limitación, reguladora e imperativa (o de policía). Este tipo de actividad estaría asociada a las llamas políticas regulatorias, pero aplicable a un sinnúmero de actividades que sobrepasarían los estancos de lo que se entiende la política económica propiamente hablando. Es decir, pudiera hablarse de regulación bancaria, de regulación comercial, de regulación industrial; donde la primera tendría más relación con la política monetaria, y las otras dos estar más relacionadas con las actividades de fomento o con la política fiscal.

El segundo tipo es la de actividad de fomento. Para esta actividad el Estado ofrece estímulos, no coactivos, para desarrollar o propiciar algún tipo de actividad. Los estímulos pueden ser fiscales, financieros, o regulatorios.

Siguiendo a De la Cruz Ferrer, tanto en la actividad regulatoria como en la de fomento, «el Estado se queda fuera de la actividad, el Estado regula esa actividad o influye sobre esta actividad, pero manteniéndose fuera de ella»²⁷⁰.

El tercer tipo de actividad es la de prestación. En este tipo de actividad el Estado presta servicios tanto directamente (el Estado como titular del bien o actividad que genera el servicio) como indirectamente (el Estado subcontrata servicios privados para que presten los servicios públicos). «Tampoco estas actividades se imponen coactivamente... sino que se ofrecen, pero la diferencia con las anteriores consiste en que la Administración actúa aquí como protagonista y responsable de la acción, como titular de la misma»²⁷¹. Estas actividades pueden ser de provisión de electricidad, acueductos, transportes, comunicaciones, seguridad social, educación, sanidad, etc.

El cuarto tipo es la actividad empresarial de producción de bienes y servicios. Esta actividad representa al Estado ofreciendo bienes y servicios que a su vez ofrece el mercado privado, pero cuya oferta no es suficiente para las necesidades de la población. Es lo que De la

²⁷⁰ CRUZ FERRER, Juan de la, *Apuntes...* página 158.

²⁷¹ Ibid., página 159.

Cruz Ferrer, citando a Villar Palasí, denomina una “dación de bienes al mercado”, una gestión económica para fomentar o ampliar provisiones que el sector privado debería, en teoría, poder proveer, pero que en efecto, su provisión dista de ser óptima. En este tipo de actividad pudiera mencionarse por ejemplo la provisión de vivienda pública o de protección oficial.

El quinto tipo es la actividad de planificación y de programación. En esta actividad el Estado procura racionalizar sistemáticamente las distintas acciones privadas para evitar o disminuir los conflictos entre ellas, y para que la intervención del Estado sea lo más acorde posible con el desarrollo de la actividad privada. Con la utilización de actividades mencionadas anteriormente, el Estado va conformando una estructura general que facilite el desarrollo económico y social, e intenta prever el futuro para incentivar o desincentivar actividades que pudieran ser necesarias u obsoletas eventualmente, y para evitar o disminuir conflictos ulteriores.

El sexto y último tipo es la actividad arbitral. La actividad arbitral es aquella donde el Estado actúa como interventor o mediador para zanjar conflictos entre entes privados o entre entes privados y el Estado. Las agencias del Estado encargadas para cumplir estas funciones «resuelven controversias entre los administrados»²⁷².

Estas actividades, aunque presentadas por separado, tienen muchas interrelaciones, y las políticas económicas que las activan y sus instrumentos muchas veces interactúan entre sí. Para el presente trabajo, que tiene que ver con el análisis de leyes de consolidación fiscal, esta clasificación es de particular importancia porque dichas leyes, en el afán de alcanzar la estabilidad presupuestaria, afectan a un sinnúmero de otras leyes y funciones de la Administración; de modo que incidiendo sobre actividades que estarían más asociadas a actividades que los economistas llamarían *microeconómicas* (v.g. actividad de fomento o actividad de prestación), tienen efectos sobre otras actividades con efectos *macroeconómicos* (v.g. actividad de planificación y programación).

3. Tipología económica sobre la intervención estatal

a) Introducción

La clasificación de las formas de intervención estatal según la teoría económica tiene que ver principalmente con los objetivos discutidos por Musgrave (asignación, distribución,

²⁷² Ibid., página 160.

estabilización, y crecimiento), pero añadiendo unas peculiaridades que subyacen bajo dichos objetivos. Es decir, para que pueda cumplir con las funciones de *asignación, distribución, estabilización y crecimiento*, el Estado tiene que proveer, implantar, y velar por el cumplimiento de las *reglas de juego* fundamentales del mercado. Estas reglas son las de propiciar la competencia entre los agentes económicos, las de asegurar el respeto y cumplimiento de los derechos de propiedad privada, y las de nivelar el poder transaccional ante situaciones en las que exista una desigualdad muy marcada entre las partes contratantes.

b) Objetivos

Fernández Díaz²⁷³ desarrolla una distinción de las políticas económicas y sus instrumentos de acuerdo con sus objetivos; y estos pueden ser de corto y de largo plazo, coyunturales o estructurales, y de estabilización o de desarrollo económico.

Dentro de los objetivos de corto plazo o coyunturales se encuentran la estabilidad en los precios, el pleno empleo, y el equilibrio en la balanza de pagos. Estos objetivos, si se cumplen, suelen aparejar el crecimiento económico.

Comentando sobre cada uno de los objetivos, cuando se habla de estabilidad en los precios no se refiere a que los precios no cambien a través del tiempo, sino que a que sus cambios sean “moderados”, es decir, que crezcan a una tasa relativamente baja. En la actualidad, los niveles de inflación que se consideran aceptables son aquellos por debajo del 4 por ciento.

En términos del llamado “pleno empleo”, no se trata de que no exista tasa de paro, sino de que esta sea relativamente baja. Siempre existen motivos para la existencia de una tasa de paro por encima del 0 por ciento. Un ejemplo de esto es la tasa de paro friccional, aquella que corresponde a personas que están cambiando de trabajo y que de momento no tienen empleo. Cuando se habla del pleno empleo como objetivo, lo que se procura es disminuir la llamada tasa de paro “involuntaria”, aquella tasa donde una cantidad significativa de la población económicamente activa no pueda encontrar trabajo.

Finalmente, cuando se habla de un equilibrio en la balanza de pagos, se refiere a que un país no se endeude de forma permanente y creciente con respecto al exterior. Puede que existan

²⁷³ FERNÁNDEZ DÍAZ, A.; PAREJO GÁMIR, J. A.; RODRÍGUEZ SÁIZ, L., op. cit. Las exposiciones de esta sección y de la próxima provienen de las páginas 99-118 del texto citado.

desbalances temporales o circunstanciales, que implicarían la necesidad de compensarlos con deuda externa; pero se espera que estos desequilibrios no pueden ser de carácter permanente.

Además de los objetivos de corto plazo o coyunturales, existen objetivos de largo plazo o estructurales, aquellos que tienen que ver con la optimización de las condiciones de producción y de trabajo, la búsqueda de mejorar el ambiente para que se expanda aún más la producción. Según Fernández et al., las políticas de cambios estructurales «no es sino una modificación en las instituciones, reglas, costumbres, normas, leyes o estándares sociales, que son las que definen en sentido amplio su estructura económica y condicionan las actuaciones de los agentes económicos, sus expectativas y motivaciones»²⁷⁴ y que al final decantan en mejoras productivas para toda la sociedad. Los objetivos de estas políticas procuran ambientes macroeconómicos estables, que incluyan marcos legales y fiscales claros y favorables a la inversión privada; estabilidad social y educación que permita el reclutamiento de personal apto para la inversión privada; inversiones en infraestructura que sean rentables, es decir, que ayuden a la producción; y que exista un ambiente favorable a la competencia. Estos objetivos pudieran ser aún más específicos, pero, según Fernández²⁷⁵, se resumen en tres puntos fundamentales:

1. Promoción de la competencia tanto en la producción como en la oferta de bienes y servicios.
2. Observación y control del tamaño del sector público, de la eficiencia y de la eficacia de sus acciones (incluyendo sus inversiones en infraestructura), y de su intervención en la actividad económica privada.
3. Aseguramiento del buen funcionamiento del mercado laboral.

Antes de finalizar con la discusión de los objetivos, es esencial subrayar el problema que se plantea con la consecución de objetivos que muchas veces “compiten” entre sí. Es decir, en muchas instancias la implantación de políticas económicas que persigan un objetivo, puede que afecten otros objetivos. A esto Fernández le llama *incompatibilidad de objetivos*, y señala que «las incompatibilidades no se presentan entre los objetivos propiamente dichos, sino que se producen en función de los instrumentos empleados o a emplear para alcanzarlos»²⁷⁶. Un

²⁷⁴ Ibid., páginas 100-101.

²⁷⁵ Ibid., página 115.

²⁷⁶ Ibid., página 110.

ejemplo claro de esto puede ser el dilema (*tarde-off*) que suele presentarse entre la estabilidad de precios y la tasa de paro. La forma más clara y rápida para frenar un fenómeno inflacionario que pudiera ir contra el objetivo de la estabilidad en los precios es la subida de los tipos de interés por parte de las autoridades monetarias; pero una subida en estos tipos puede desincentivar a la inversión privada, que a su vez provocaría un alza en la tasa de paro. Estas incompatibilidades no tienen fácil solución, y normalmente se resuelven en el plano político.

c) Políticas e instrumentos

Tanto Fernández²⁷⁷ como Cuadrado²⁷⁸ utilizan el esquema de Jané Solá²⁷⁹ en torno a la clasificación de las políticas económicas, distinguiéndolas por sus instrumentos y por los sectores a los que afectan. Así, por sus instrumentos, y sólo ofreciendo pocos ejemplos, las políticas se clasificarían de la siguiente forma:

1. **Política monetaria:** procura intervenir en variables monetarias de manera directa, por vía de los tipos de interés y de los agregados monetarios; y otras veces de manera indirecta por vía de la regulación a entes financieros. En los últimos años se han visto a distintas autoridades monetarias ejecutar medidas extraordinarias con el propósito de inyectar liquidez a los mercados financieros por vías no convencionales. Su objetivo principal es el mantenimiento de la estabilidad en los precios; pero también puede apuntar al fomento de la inversión privada por vía de las operaciones que influyen sobre los tipos de interés. Para controlar los tipos de interés y los agregados monetarios las autoridades monetarias disponen de varios **instrumentos**: las operaciones de mercado abierto, los préstamos y compras a corto plazo a los bancos, y el establecimiento de los requisitos de reservas bancarias son algunos de estos instrumentos. También provee servicios de “prestamista de última instancia” a los bancos que confronten problemas de liquidez, lo que le da estabilidad al sistema financiero y evita o disminuye las posibilidades de las “corridas bancarias”. Durante la crisis de 2008, los bancos centrales diseñaron e implantaron medidas no convencionales

²⁷⁷ Ibid., página 30.

²⁷⁸ CUADRADO ROURA, J. R.; MANCHA NAVARRO, T. (eds.), *Política económica...* op. cit. página 75.

²⁷⁹ JANÉ SOLÁ, José, *Por una estructura operativa de la Política Económica*, en «Revista española de economía» 4 (1974) 1, 9-44.

para intentar el estímulo económico por la vía monetaria aun cuando los tipos de interés se hallaban cercanos al cero por ciento.

2. **Política fiscal:** aquella que interviene con variables que tienen que ver con los impuestos, con el gasto público agregado, y con la deuda pública. Los objetivos de esta política son también amplios: desde la provisión de bienes públicos (aquellos cuyo consumo no sea fácilmente excluibles y que tampoco rivalicen con otros consumidores; como por ejemplo, la defensa nacional), pasando por la redistribución de la renta y la riqueza (para evitar o disminuir los niveles de desigualdad económica en la población) y por la estabilización económica (para disminuir la intensidad de las fluctuaciones económicas provocadas muchas veces por la fluctuación en la inversión privada); hasta el fomento del crecimiento económico (mediante el uso de distintos tipos de instrumentos para el fomento de la actividad de sectores particulares). Los **instrumentos** de los que dispone la política fiscal son varios, pero prácticamente todos tienen que ver con impuestos y gastos públicos:
 - a. Los llamados estabilizadores automáticos (aquellos que se ajustan por fórmula, según el estado del ciclo en el que se encuentre una economía. Como ejemplos se pueden citar los pagos por la seguridad por desempleo, y los ingresos provenientes de los impuestos a la renta: ambos varían según varía el empleo y la actividad económica, sin la intervención discrecional de las autoridades fiscales).
 - b. Las variaciones en el gasto público discrecional (para propósitos de una mayor o menor provisión de servicios públicos, para la ampliación o reducción de la inversión pública; ambos con efectos directos sobre la demanda agregada, para incentivarla o para desacelerarla; y para fomentar a la inversión privada por vía de subvenciones).
 - c. Las variaciones en la imposición fiscal (para fomentar o desincentivar el consumo privado, para promover la inversión privada; y para una mejor redistribución de la riqueza, asignando los ingresos provenientes de rentas altas a la provisión de servicios públicos hacia familias con rentas bajas).
 - d. Aumento del gasto público discrecional por vía de la emisión de deuda pública cuando los ingresos fiscales no son suficientes para cubrir todos los gastos públicos.

Todas estas medidas, expuestas a modo de ejemplo, sirven para la estabilización del ciclo económico ante variaciones inesperadas y significativas en la inversión privada. Tanto Cuadrado²⁸⁰ como Fernández²⁸¹ discuten la llamada *política mixta*, describiéndola como aquella que procura coordinar a la política fiscal con la política monetaria. La coordinación de estas políticas es de fundamental importancia ya que en determinadas ocasiones los objetivos de estas políticas suelen plantear dilemas entre sí. Por ejemplo, el objetivo de la estabilidad de precios ante una amenaza inflacionaria motiva a las autoridades monetarias a intentar subir los tipos de interés en aras de controlar la inflación; pero una subida sustancial en dichos tipos puede provocar una contracción en la inversión privada, lo que a su vez provocaría una disminución en la ocupación y una reducción en los niveles de producción. Por otro lado, un aumento importante en los niveles del gasto público puede aumentar los niveles de empleo, pero también puede provocar un aumento en la inflación. Por esta razón se habla de la necesidad de coordinar ambas políticas para minimizar las contradicciones entre ellas.

3. **Política económica exterior:** es aquella que interviene en los tipos de cambio que a su vez influyen en los movimientos de capital financiero y de mercancías. También aquí pueden incluirse las políticas arancelarias que afectan los movimientos comerciales internacionales. Nótese que tanto los aranceles (tipo de impuestos) como las intervenciones en los tipos de cambio están a su vez asociados a instrumentos típicos de la política fiscal y monetaria. En otras palabras, a pesar de las diferencias en las políticas, muchas veces existen coincidencias en los objetivos y en los instrumentos.
4. **Políticas de rentas** (que encuadraría parcialmente con lo que Fernández denominaría Política laboral): son políticas encaminadas a impactar la distribución de las rentas en la sociedad, afectando a los salarios y otras rentas del capital (dividendos, arrendamientos, etc.). «Pueden consistir, simplemente, en una imposición gubernamental, en cuyo caso debería formar parte [de los controles directos, definidos más

²⁸⁰ Véase en CUADRADO ROURA, J. R.; MANCHA NAVARRO, T. (eds.), *Política económica...* op. cit. páginas 338-354.

²⁸¹ FERNÁNDEZ DÍAZ, A.; PAREJO GÁMIR, J. A.; RODRÍGUEZ SÁIZ, L., *Política económica...* op. cit. páginas 107 y 433-445.

abajo]; o pueden ser consecuencia de pactos y acuerdos entre las partes implicadas»²⁸², v.gr. acuerdos entre empresarios y trabajadores, mediados por el gobierno, para alcanzar una mejor distribución de las rentas.

5. **Política de controles directos:** más que políticas son instrumentos del Estado para regular precios, salarios, condiciones de mercado de bienes y servicios, y condiciones laborales. Suelen ser políticas que persiguen una mejor asignación de recursos. También se utilizan para proteger a los consumidores de posibles prácticas abusivas por parte de los productores y vendedores, o para controlar los efectos de las externalidades en la producción de bienes o servicios.
6. **Políticas de corte microeconómico:** son políticas relacionadas al fomento de la competencia, al control de los monopolios naturales, a la evitación de las externalidades (protección del medioambiente, de los recursos naturales), o al fomento de actividades particulares, como la industria, la agricultura, y el comercio. Nuevamente, sus instrumentos pueden ser tributarios, subvenciones (gasto público), incentivos, prohibiciones; y en este sentido se repite lo dicho anteriormente, de que los instrumentos pueden coincidir para la ejecución de distintas políticas con distintos objetivos.

Por otro lado, si se consideran las políticas económicas en términos de los sectores a los que afecta, pudieran clasificarse como políticas industriales, agrarias, comerciales, turísticas, de transporte, energéticas, etc. Bajo esta clasificación las políticas no hacen tanta referencia a los instrumentos sino a los renglones económicos sobre los que incide. Y los instrumentos a implantarse para incentivar a los distintos sectores serán a su vez tributarios, de subvenciones, de gasto directo en ayudas al trabajo, a la infraestructura, y a otras condiciones que afecten a la producción de bienes y servicios.

A modo de síntesis, el propósito de esta sección fue exponer brevemente las coincidencias y diferencias en las maneras en que juristas y economistas se aproximan a los problemas de política económica. La importancia de esta comparación radica en que tendrá una influencia importante a la hora del desarrollo doctrinal, legislativo y jurisprudencial en torno a respuestas que el Estado tendrá que dar no sólo a situaciones de normalidad, sino también ante situaciones

²⁸² CUADRADO ROURA, J. R.; MANCHA NAVARRO, T. (eds.), *Política económica...* op. cit. página 72.

de grandes perturbaciones económicas. Estas diferencias se podrán observar claramente en la próxima sección, donde se expondrán brevemente algunos puntos en torno al desarrollo del Derecho y Economía como disciplina, el énfasis al desarrollo teórico de temas relacionados con Derecho privado, y una virtual ausencia al progreso de temas relacionados con el Derecho público y asuntos relacionados a los agregados económicos.

C. Consideraciones en torno al estudio del Derecho y Economía

1. Introducción

Tanto el Derecho como la Economía, como campos del saber, han estado históricamente ligados. Es natural que así sea porque gran parte de las relaciones jurídicas pueden explicarse siguiendo la lógica económica. Además, la mayor parte de las relaciones jurídicas que suelen explicarse económicamente son relaciones entre entes privados. Y otra vez, es propio que así sea porque gran parte de la Economía como ciencia o saber intenta explicar comportamientos de entes privados en el mercado.

Como se ha mencionado anteriormente, la intervención del Estado en la actividad económica es un resultado histórico, producto del surgimiento mismo del Estado moderno y del desarrollo capitalista. Sin embargo, a medida que se fue consolidando el Estado como forma de organización política en Occidente inicialmente, y luego en el resto del mundo, y a medida en que el capitalismo se tornó la forma predominante de organizar la asignación de recursos escasos para producción y la distribución de bienes y servicios dentro de los distintos Estados, se han buscado razones sistemáticas, “ahistóricas” si se quiere, para explicar las relaciones entre los Estados y sus respectivas economías.

Pero algo importante a destacar es que existe un acuerdo bastante amplio entre juristas y economistas de que el Estado debe intervenir para corregir los fallos del mercado: provisión de bienes públicos, corrección de externalidades, control de estructuras de mercado asimétricas que limiten la competencia (monopolios naturales, oligopolios, competencia monopolista, abusos de posiciones dominantes), manejo de información asimétrica (riesgo moral, selección adversa), y de otros problemas que pudieran afectar a la eficiencia económica. Sin embargo, donde no existe un consenso claro es en la manera en que el Estado deba intervenir para promover, *en términos agregados*, los niveles de producción y mejorar la distribución. De hecho,

tampoco se menciona el problema de la estabilidad en los precios, asunto que se supone en cierta medida resuelto por la administración independiente de los bancos centrales en las economías capitalistas avanzadas. En resumen, a pesar de que existe amplio consenso en torno a la intervención del Estado para la corrección de las fallas del mercado, no existe tal amplitud en torno a dicha intervención cuando se trata de la estabilización económica.

¿Por qué existe esta falta de acuerdo? ¿Por qué luego de la crisis todavía hay sectores dentro de la doctrina jurídica y económica que dudan de la intervención del Estado para estabilizar a la economía? Las contestaciones a estas preguntas podrían estar dadas por la naturaleza misma del desarrollo del análisis económico del Derecho. El propósito de esta sección es intentar exponer los contenidos prevalecientes en los EE.UU. del cuerpo de conocimiento llamado *análisis económico del Derecho*, y explicar por qué esta materia se ha concentrado en temas que los economistas llamarían *microeconómicos*, y la resistencia que dicho análisis ha mostrado para que exista un análisis *macroeconómico*, particularmente a la hora de examinar problemas económicos de Derecho público con alta incidencia sobre el interés general y sobre la inmensa mayoría de la población.

Para esto se comenzará con una breve exposición de los temas que se suelen presentar en las materias de *Derecho y economía*, y se intentará explicar las razones de la prevalencia de este enfoque. Luego se discutirán algunas razones que justificarían el abandono de un análisis económico del Derecho que tenga en cuenta aspectos macroeconómicos. Se continuará con dos explicaciones alternas que resaltan la importancia y la necesidad de que se desarrolle un enfoque que analice económicamente al Derecho desde una perspectiva agregada, es decir, tomando en cuenta al interés general en el sentido más amplio del término. Finalmente, se expondrá brevemente lo que en España se le conoce como el Derecho público económico, los temas que trata, y la forma en que este estudio se ha venido afectando en las últimas décadas al recibir la influencia del análisis económico del Derecho típico de los países anglosajones.

2. Derecho y (micro)economía

La disciplina denominada *Análisis económico del derecho* por algunos, o *Derecho y economía* por otros, toca por lo general los siguientes temas, siguiendo la tabla de contenido de un texto corriente en esta materia: revisión de los principios de microeconomía, introducción al Derecho y a las instituciones legales, teoría económica de la propiedad, teoría económica de los contratos, teoría económica de la responsabilidad extracontractual, teoría económica del

procedimiento legal, y teoría económica del derecho penal (particularmente de los incentivos penales sobre la conducta criminal)²⁸³.

Por presentar un ejemplo de uno de los textos más utilizados en EE.UU., el de Posner²⁸⁴, y examinando su tabla de contenido, puede observarse que la mayoría de las entradas también tienen que ver con temas de Derecho privado: propiedad, contratos, responsabilidad extracontractual, Derecho de familia; y aunque el Derecho penal corresponde al Derecho público, el modo de estudiarse en esta obra es con un enfoque microeconómico, pues lo que se estudia son los mecanismos para disuadir la actividad criminal, y por tanto, trata del modo en que un individuo reacciona a distintos mecanismos penales. La tercera parte de esta obra trata de regulación pública del mercado (monopolios, leyes antimonopólicas, Derecho laboral, regulación de los servicios públicos); mientras que la cuarta parte de la obra habla del derecho de las empresas y de los mercados financieros. La quinta parte discute Derecho tributario y redistribución de la riqueza; y aunque se enfoca en sus aspectos microeconómicos, sí puede tener mucha relevancia con aspectos macroeconómicos. Pero nótese que aun cuando Posner ha dedicado dos libros y múltiples artículos a los problemas de la macroeconomía y el Derecho, todavía el trasunto principal de su texto es el *Derecho y microeconomía*.

Como puede notarse, estos temas están asociados al comportamiento económico de entes privados que actúan de forma individual, ya sean las personas físicas propiamente hablando, como las personas jurídicas (empresas o sociedades). En su mayoría, los textos de análisis económico del Derecho (AED en lo sucesivo) en realidad se refieren a la teoría microeconómica aplicada al Derecho.

Existen razones de peso para que esto sea así. En su ensayo de 1993, Kelman²⁸⁵ afirma que «cuando los juristas y estudiantes de derecho discuten el impacto de la economía sobre lo que entienden que es el derecho, ellos siempre piensan en *microeconomía*, no en

²⁸³ COOTER, R.; ULEN, T., *Derecho y economía*, 3ª ed. en español de la 6ª en inglés, Fondo de Cultura Económica, México, 2016. Tabla de contenido. Similar en MICELI, T. J., *Economics of the law: torts, contract, property, litigation*, Oxford University Press, New York [etc.], 1997.

²⁸⁴ POSNER, R. A., *El análisis económico del derecho*, 2ª ed., 1ª reimp, Fondo de Cultura Económica, México, 2013; aunque este último texto incluye temas de regulación de los servicios públicos, derecho de los mercados financieros, y problemas de tributación y distribución de la renta.

²⁸⁵ KELMAN, M., “Could Lawyers Stop Recessions? Speculations on Law and Macroeconomics”, *Stanford Law Review*, vol. 45, n.º 5, 1993, pp. 1215-1310.

macroeconomía»²⁸⁶. Establece como razones para esta reacción las siguientes: primero, los macroeconomistas no suelen atender los aspectos institucionales que les interesa a los juristas; segundo, entre los macroeconomistas existe un menor consenso en cuanto a los modos en que opera la macroeconomía que el existe entre los microeconomistas sobre los comportamientos microeconómicos; tercero, la macroeconomía es mucho menos intuitiva, mucho menos presentable con ilustraciones simples, relacionadas a la vida diaria²⁸⁷; y por último, la macroeconomía suele ser indiferente a los detalles institucionales de cada país o región que estudia²⁸⁸, y es por esta razón que quizás no deba existir *Derecho y macroeconomía* como rama de estudio.

Por otro lado, Salama plantea que existen razones para que no exista un cuerpo de conocimiento denominado *Derecho y macroeconomía*.²⁸⁹ Comienza dándole crédito a Kelman (1993) por haber predicho que el *Derecho y economía* irían avanzando del análisis estático de la asignación y distribución de recursos, al análisis de comportamiento donde se trabaja más con las instituciones para provocar unas conductas más racionales. Sin embargo, para el tiempo en que escribía Kelman todavía había mucha resistencia, tanto de juristas, pero particularmente de economistas, para incluir la macroeconomía como un tema con el cual el *Derecho y economía* tuviera que tratar.

Por su parte, Listokin en su ensayo en torno al Derecho y macroeconomía²⁹⁰ parte del hecho de que el *Derecho y economía* es una aplicación de la teoría microeconómica a algunos problemas del Derecho. Y cuando se aplican partes de la microeconomía a algunas secciones del Derecho público, como a los problemas de regulación, o de antitrust, dichas aplicaciones

²⁸⁶ Ibid. página 1216. Traducción del autor.

²⁸⁷ Según Kelman, esto ocurre porque la microeconomía estudia decisiones individuales y desagregadas que cualquier persona pudiera entender, mientras que los modelos macroeconómicos, al ser agregados, no suelen tener referentes de comportamiento individual.

²⁸⁸ Nótese que con la última observación podría deducirse que para los aspectos individuales no haría falta el estudio de instituciones porque los individuos actuarían de idéntica forma en todo tiempo y lugar dadas las mismas condiciones. Es decir, el *homo oeconomicus* actúa de igual manera ante igualdad de condiciones. Sin embargo, para los agregados económicos, las condiciones institucionales son importantes. Esto sería un punto de inconsistencia para el análisis económico del Derecho, que partiría de la premisa que el comportamiento agregado es simplemente el resultado de la suma de los comportamientos individuales, negando así la llamada *falacia de la composición*.

²⁸⁹ SALAMA, B. M., "The Art of Law & Macroeconomics", *University of Pittsburgh Law Review*, vol. 74, n.º 2, 2013.

²⁹⁰ LISTOKIN, Y., *A Theoretical Framework for Law and Macroeconomics*, Social Science Research Network, Rochester, NY, 2016.

tienen sentido cuando la economía se encuentra en condiciones relativamente óptimas, es decir, en situaciones con baja desocupación, alta capacidad de utilización, y tasas de inflación relativamente bajas. En otras palabras, cuando la economía está operando cerca de lo que se denomina «empleo pleno» el *Derecho y economía* es importante porque lidia principalmente con problemas de eficiencia económica, y en algunos casos con problemas de distribución de la renta. Sin embargo, este autor indica que es erróneo seguir los enfoques señalados por esta materia cuando la economía se halla en condiciones de lo que él llama «recesiones profundas», esto es, en condiciones de altos niveles de desocupación, baja capacidad de utilización, y niveles de inflación muy bajos, con la consecuencia colateral de tipos de interés cercanos a cero, en lo que muchos economistas denominan la «trampa de la liquidez».

Esto nos llevaría a hablar del saber que pudiera denominarse *Derecho y macroeconomía*, pero antes de entrar en esa discusión es importante destacar los usos que tiene para el Derecho público el saber llamado *AED* o *Derecho y economía*.

Como se había mencionado anteriormente, existen aspectos del *AED* que se utilizan para el Derecho público, particularmente aquellos que tienen que ver con la regulación de mercado. En otras palabras, si descartamos el análisis que se hace del derecho de propiedad, del de obligaciones y contratos, del de la responsabilidad civil extracontractual, y del derecho de familia (todos referentes al Derecho privado); y si también descartamos el análisis de derecho público que tiene que ver con derecho penal y derecho procesal; queda un amplio campo en torno a la regulación económica de los mercados. Esto vendría a ser Derecho público dirigido a regular conductas privadas en sus actuaciones económicas.

Los temas de regulación económica de los mercados que suelen presentarse en las materias de *AED* son teoría del monopolio y leyes antimonopólicas, regulación del mercado de trabajo, regulaciones de las corporaciones públicas, legislación de protección al consumidor contra prácticas abusivas, regulaciones de seguridad en el consumo y en el trabajo, regulaciones contra la contaminación ambiental, regulación de las prácticas corporativas, de los mercados financieros, y del concurso de acreedores. Nótese que estos temas tratan de regulaciones impuestas por el Estado para mejorar u optimizar las relaciones económicas entre entes privados, sean estos consumidores, trabajadores, empleadores, y corporaciones.

El análisis sobre el cual estos estudios se fundamentan es el análisis típico del comportamiento del consumidor y del productor bajo distintas condiciones de mercado (competencia

perfecta e imperfecta). Por un lado, se toma en cuenta la maximización de la utilidad de los consumidores sujetos a una restricción presupuestaria; y por otro lado, se considera la maximización de la ganancia de los productores sujetos a condiciones tecnológicas de producción y determinantes dados en el mercado. La interacción de estas dos grandes fuerzas (consumidores y productores) en términos agregados son los que determinan las condiciones generales para toda la economía. Y la aplicación del análisis microeconómico, ya sea en términos de equilibrio parcial, o en términos de equilibrio general, es lo que permite el examen de algunas instituciones jurídicas desde una perspectiva económica.

Es importante destacar que este tipo de análisis es válido para situaciones de “normalidad” económica. Esto quiere decir que las mejoras en la eficiencia y la búsqueda de hacer más competitiva la estructura económica tiene sentido cuando la economía opera en condiciones “cercanas” a la eficiencia, es decir, en una situación donde los niveles de inflación y de paro son relativamente bajos. Sin embargo, cuando se experimenta una gran perturbación que aleja los “equilibrios” económicos de las condiciones de eficiencia y competitividad, este tipo de análisis es insuficiente para el restablecimiento de mejores condiciones.

Por otro lado, pudiera decirse que el desarrollo del análisis económico del Derecho en España ha tenido antecedentes remotos²⁹¹, pero con discontinuidad; lo que lleva a afirmar a otros que el desarrollo del «nuevo» análisis económico del Derecho, definido en términos «limitados», tuvo sus inicios en la década de los ochenta del siglo pasado, en un intento de aplicar los desarrollos norteamericanos de esta disciplina a problemas jurídicos en España²⁹². Esto no quiere decir que España no tenga una larga tradición en términos del análisis económico del Derecho. De hecho, algunas de sus facultades de Derecho contienen departamentos de Economía aplicada y políticas públicas; y en muchas de ellas se estudian temas de Derecho tributario, Hacienda pública, y Derecho público económico. Sin embargo, y esto relacionado con las tendencias mundiales de globalización y de desregulación, muchas facultades españolas han ido prestando más atención al modo en que se estudia el Derecho y Economía en el mundo norteamericano para intentar aplicar este enfoque a problemas jurídicos nacionales. Y como se

²⁹¹ Por citar un solo ejemplo, véase a SANTOS BRIZ, Jaime, *Derecho Económico y Derecho Civil*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1963.

²⁹² PASTOR, Santos – PINTOS, Jesús, *Law and Economics in Spain*, en *Encyclopedia of Law & Economics*, vol. I. The History and Methodology of Law and Economics, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, 346-369.

expuso en el apartado anterior, este enfoque de *Derecho y Economía*, o de *AED*, parte de los modelos de oferta y demanda, y de equilibrio parcial o general, para efectuar un análisis sobre la eficiencia económica resultante de distintas figuras o instituciones jurídicas.

No obstante, en España ha existido una relativa larga tradición en una materia del análisis de distintas instituciones jurídicas que tienen incidencia en la actividad económica. Y estas instituciones jurídicas pueden ser de carácter privado o público. De allí que puedan verse textos que traten directamente tanto con figuras del Derecho civil²⁹³, como de Derecho público²⁹⁴. En vista de que se trata de un enfoque jurídico sobre instituciones con incidencia en la economía, el enfoque de estos textos tiene más un carácter normativo, más que analítico. Es decir, existe una preponderancia de consideraciones ético-jurídicas sobre aquellas que son puramente económicas, que siguen la racionalidad del *homo oeconomicus*.

Para el caso del Derecho privado, pueden encontrarse múltiples ejemplos de análisis económico de instituciones jurídicas, como derecho de la contratación, derecho de propiedad o derecho de sucesiones, por mencionar sólo tres ejemplos. Normalmente, el tipo de análisis que se efectuaba solía interrelacionar los principios del liberalismo económico (libertad de empresa, de contratación, de movimiento de bienes) con el bienestar que debería generar la distribución de los frutos del trabajo. Sólo para contextualizar las discusiones que se generaban durante este periodo; no fue sólo la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado, sino también la conmoción provocada por el surgimiento de la Unión Soviética durante las postrimerías de la Primera Guerra Mundial, y la lucha ideológica que surgió posteriormente entre lo que pudiera denominarse el modelo capitalista por un lado y el modelo socialista por otro. Teniendo esto como marco, puede entenderse que gran parte del llamado análisis económico del Derecho pretendía, por un lado, mostrar las ventajas de las instituciones jurídicas existentes en los países capitalistas; y por otro, mostrar las diversas formas posibles para la redistribución de la riqueza y disminuir las desigualdades crecientes que suelen darse en dichas economías²⁹⁵.

En términos del análisis del Derecho público, el análisis se concentró en la discusión de la intervención del Estado en la actividad económica, desde la justificación para dicha

²⁹³ SANTOS BRIZ, Jaime, *Derecho Económico*, op. cit.

²⁹⁴ ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Principios de derecho público económico...* op. cit.

²⁹⁵ Ver el texto de SANTOS BRIZ, Jaime, *Derecho Económico*, op. cit., para ver el modo en que intentan explicarse los fundamentos económicos de las múltiples instituciones contenidas en el Código civil.

intervención – ¿Debe el Estado intervenir en la libre contratación entre dos entes privados? ¿Bajo qué circunstancias? –, hasta los distintos sectores en que se justificaba la intervención – ¿Se justifica que el Estado intervenga en cualquier sector económico o, por el contrario, sólo en sectores específicos? ¿Qué características deben tener estos sectores para que se justifique la intervención? –. Posteriormente, se reconoció la necesidad de la intervención del Estado en distintas esferas de la vida económica, y la discusión pasó a ser en torno a los grados y formas de intervención.

El desarrollo posterior del Derecho público económico (DPE) conllevó el análisis de las distintas normas del ordenamiento jurídico, particularmente las del Derecho administrativo, que tenían consecuencias económicas para los distintos sectores de la sociedad. Ya en esta etapa pueden verse afirmaciones como las de Ariño Ortiz, que dice que «[e]l Derecho debe configurar el sistema económico», y que «[e]l análisis económico debe inspirar y fundamentar la interpretación jurídica»²⁹⁶. Nótese que estas afirmaciones implican que el Estado debe intervenir para ordenar situaciones que el mercado mismo no pudiera ordenar. Y en la misma dirección, justifica estas intervenciones para situaciones de monopolios naturales, estructuras de mercados no competitivas, externalidades y bienes públicos; y para mitigar la desigualdad económica²⁹⁷ – lo primero correspondería a problemas de asignación de recursos, y lo segundo a problemas de distribución. Nótese, finalmente, que aun en el DPE, las preocupaciones primordiales tienen que ver con aspectos jurídicos que pueden analizarse utilizando un enfoque microeconómico. No se relacionan directamente con los objetivos principales de la política económica: bajas tasas de inflación y de paro, y tasas “razonables” de crecimiento.

Mientras estas últimas tres condiciones se cumplan – en torno a las tasas de inflación, paro y crecimiento –, tanto el AED como su versión más específica y típicamente continental, de DPE, son perfectamente válidos y útiles. Pero ¿qué hacer ante una perturbación que pueda llevar a la economía a un “equilibrio” donde altas tasas de inflación y de paro, y bajas tasas de crecimiento puedan perdurar por un periodo relativamente largo? ¿Tiene la Economía como saber algo que responder ante dichas perturbaciones? Y, consecuentemente ¿tiene el Derecho algo que decir al respecto?

²⁹⁶ ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Principios de derecho público económico...* op. cit., página 58.

²⁹⁷ Ibid., página 325.

3. Derecho y (macro)economía

Como se apuntó en el apartado anterior, en la actualidad la corriente principal del análisis económico del derecho no reconoce un apartado dedicado a los efectos que el Derecho pueda tener sobre las variables macroeconómicas. En el artículo citado de Kelman, él daba las razones de porqué esto era así. El autor distingue dos tipos de macroeconomistas teóricos: los que él llama «pasivos», que entienden que el comportamiento macroeconómico es el resultado de la suma de decisiones individuales racionalmente tomadas con una información determinada; y los que él denomina «activistas», que conciben que la macroeconomía puede ser gestionada de forma óptima por los bancos centrales (política monetaria) y por la intervención legislativa (política fiscal).

Para Kelman²⁹⁸, estos grupos de economistas suelen tener a su vez diferencias en sus respectivas visiones en torno a las funciones de las instituciones. Los «pasivos» suelen ver tanta similitud en los fenómenos macroeconómicos a través de distintos países o regiones, que no consideran que las instituciones tengan mucha relevancia para establecer diferencias en los agregados económicos; mientras que los «activistas» sí destacan que las diferencias macroeconómicas dependen de los marcos institucionales sobre los que operan las distintas economías.

Estas y otras diferencias llevan a los estudiosos del Derecho a abandonar la macroeconomía como conocimiento que pudiera ser útil para su profesión y su saber. Ante esta situación Kelman propone la una concepción de la «historia del Derecho y Economía» en términos de intereses de «mini-generaciones» de juristas²⁹⁹, donde cada grupo o «mini-generación» piensa que es posible mejorar la ejecución económica general mediante la mejora de distintas instituciones jurídicas. Con cada institución examinada se va creando un cuerpo de conocimiento económico que buscará mejorar la eficiencia de dichas instituciones.

Con esta idea Kelman identifica una primera generación de juristas interesados en la asignación ineficiente de recursos que causaban precios de mercado que no eran competitivos. De aquí surgió el uso de los métodos de organización industrial para el análisis de los mercados no competitivos («antitrust»). Una segunda generación se dedicó al análisis de las

²⁹⁸ KELMAN, Mark, *Could Lawyers Stop Recessions? Speculations on Law and Macroeconomics*, en «Stanford Law Review» 45 (1993) 5, 1215-1310.

²⁹⁹ Ibid., página 1219: «in terms of the ambitions of each mini-generations of scholars».

compensaciones como resultado de la responsabilidad extracontractual. Tenían que optimizarse las compensaciones de modo que respondieran al afectado sin desincentivar la actividad económica. Ambas «mini-generaciones» enfocaron el análisis desde un punto de vista estático. Pero las soluciones que daba la economía a estos problemas se fueron adoptando hasta que el análisis se convirtió en uno relativamente trivial, y en lo que se fue perdiendo interés.

Kelman señala que los intereses se han movido de la asignación ineficiente de recursos estática a una de optimización dinámica de la producción, y a una eliminación de las ineficiencias productivas mediante un enfoque dinámico. Es en este renglón donde el diseño de instituciones muestra un claro efecto sobre la eficiencia económica, y es aquí donde el autor ve que pudiera haber una relación entre el derecho y la macroeconomía. El autor pone por ejemplo la desocupación como una de las mayores ineficiencias económicas. Las pérdidas sociales que este fenómeno genera sobrepasan con creces muchas otras ineficiencias que los juristas intentan resolver. Y los juristas tienen un campo amplio para el diseño de instituciones laborales que disminuyan las fluctuaciones en este renglón.

Recuérdese que Kelman escribe en 1993, cuando la economía de EE.UU. salía de una leve recesión, que venía precedida de una expansión económica de más de un lustro. El autor se anticipaba a lo que pudieran ser aportaciones posteriores del Derecho a la macroeconomía, destacando que las instituciones pudieran ser importantes para el crecimiento macroeconómico.

Por otro lado, Gordon³⁰⁰ plantea que las imperfecciones de mercado no son necesariamente la fuente principal de la inestabilidad macroeconómica, con lo cual las mejoras regulatorias para los mercados imperfectos no traerán necesariamente mayor estabilidad económica. Y entre de otras razones, argumenta que los fracasos de mercado no son tan amplios como muchos juristas sostienen, y que el aumento en las regulaciones no ha provocado una clara mejoría en las condiciones macroeconómicas, pero sí generan muchos lastres para los mercados individuales. El autor concluye que una desregulación amplia produciría claros beneficios en términos microeconómicos, para cada uno de los mercados individuales, lo que podría traducirse en una mejora en las condiciones macroeconómicas.

³⁰⁰ GORDON, Richard, *Law and Macroeconomics*, en *Encyclopedia of Law & Economics*, vol. Volume I. The History and Methodology of Law and Economics, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, 660-693.

Nuevamente, el artículo anterior se escribió antes de la crisis financiera de 2007-2008, por lo que el autor, que es profesor de economía de recursos naturales (rama aplicada de la microeconomía), vivía con el paradigma del Derecho y la microeconomía, y en consecuencia llegó a las conclusiones expuestas.

Por su parte, Salama escribió su artículo en 2013, luego de la crisis financiera y sus consecuencias globales, que al momento todavía estaban muy presentes. Lo que comenzó como una crisis financiera y se transformó en una catástrofe económica de grandes proporciones revivió la preocupación de la inclusión del análisis macroeconómico para el diseño de leyes que atiendan de forma más efectiva dichas dificultades, pues ante estas “los gobiernos buscan un mayor control de sus economías y preservar (o aumentar) su influencia global³⁰¹” De otra parte, ve como algo natural que la política y la ideología estén inmiscuidas con el pensamiento y la práctica económica, particularmente en temas macroeconómicos, pues son estos los que tratan de variables agregadas que tienen significancia política; y «la crisis se ha visto como una consecuencia de la falta de regulación y de una confianza excesiva en los mecanismos de mercado»³⁰².

Este autor señala correctamente que el *Derecho y economía*, tal y como se discute en los círculos predominantes, descansa en la teoría microeconómica y en cualquier otro análisis que pueda estar *microfundado*. Esta teoría de la macroeconomía fundamentada en la microeconomía supone que «los fenómenos agregados son la suma de los comportamientos y de las interacciones individuales... presupone la existencia de una teoría unificada para explicar la economía como un todo, y lo hace mediante la subsunción de la macroeconomía en la microeconomía»³⁰³. Esta idea, que Salama le denomina «individualismo metodológico», supone que los agentes económicos efectúan operaciones racionales para maximizar utilidad sujeta a distintas restricciones no sólo para enfrentar situaciones de mercado, sino para otras situaciones fuera del mercado. De esta manera, la rama del *Derecho y economía* se ve como «la ciencia que estudia los incentivos eficientes para que los actores racionales interactúen en un mar de

³⁰¹ Salama, op. cit., página 135.

³⁰² Ibid.

³⁰³ Ibid., página 136.

leyes y regulaciones apoyadas por el Estado»³⁰⁴. El autor destaca que todo esto supone a su vez que la eficiencia macroeconómica se fundamenta en la eficiencia microeconómica.

Esta discusión de los microfundamentos en la macroeconomía precede la crisis de 2007, y según el autor, ha sido parte de la crítica que se le hace al *Derecho y economía*, ya que, citando a Colander, «la aplicación de la teoría del equilibrio general no proviene de un acercamiento microeconómico consistente»³⁰⁵. Continúa el autor destacando que a pesar de que la crítica a la concepción de que la macroeconomía tiene que estar fundamentada en la teoría microeconómica no ha sido nueva, ésta se avivó con la crisis económica más reciente; y señala a distintos autores que ofrecen distintas razones de porqué el enfoque actual es equivocado. Cita a Stiglitz que dice que hace falta encontrar los microfundamentos adecuados; a Akerlof y a Shiller que destacan que el comportamiento de rebaño que muchas veces los agentes económicos manifiestan es contrario a la racionalidad económica que suele presentarse en la microeconomía; y a Pistor cuando afirma que los mercados financieros están menoscabados debido a la información asimétrica y a las restricciones de liquidez, con lo cual no puede decirse adecuadamente que en dichos mercados existe flujo eficiente de la información. Nótese finalmente, y recordando la crítica keynesiana previa a la crisis de los setenta, que este acercamiento al estudio de los agregados económicos niega la llamada *falacia de la composición*, que supone que el comportamiento agregado puede deducirse de la suma de los comportamientos individuales.

De otra parte, habla de una nueva tendencia de algunos juristas dedicados al *Derecho y economía* que se han declarado keynesianos con el surgimiento de la crisis financiera. El keynesianismo «supone la aceptación de que los riesgos de la inestabilidad económica están siempre presentes, que la incertidumbre juega un papel central en dicha inestabilidad, y la creencia de que la regulación ofrece perspectivas para reducir las oportunidades para dicha inestabilidad»³⁰⁶. Salama indica inmediatamente que esto no quiere decir que todos los juristas que estudian *Derecho y economía* hayan aceptado el keynesianismo como método adecuado para estudiar los fenómenos macroeconómicos. Pero sí indica dos cosas: primero que el *Derecho y economía* ha entrado a un debate metodológico que seguirá por buen tiempo; y segundo, que ha hecho que tanto juristas como economistas se preocupen de estudiar las características y

³⁰⁴ Ibid.

³⁰⁵ Ibid., página 137.

³⁰⁶ Ibid., página 139.

peculiaridades del sector financiero y de sus efectos en la macroeconomía, y por ende, de sus efectos en los múltiples mercados individuales que estudiaban antes los microeconomistas y los juristas. Particularmente se ve una preocupación generalizada en cómo los ciclos económicos afectan a los mercados financieros, y cuáles podrían ser las consecuencias de las fluctuaciones económicas ante un fallo sistémico del sector financiero.

Lo que el autor saca en limpio de esta discusión es que a pesar de que «el legado intelectual de la crisis de 2007 todavía es incierta, el nuevo escenario político con toda probabilidad motivará a los juristas a prestar más atención a temas donde la macroeconomía sea un rasgo sobresaliente. Estos temas no se limitarán a iniciativas regulatorias para los mercados financieros... sino que incluirá temas de políticas de tasas de cambio, monetarias, y fiscales»³⁰⁷. Salama afirma que en la medida en que dichas políticas requieran razonamientos fundados principalmente en la macroeconomía, los juristas sentirán menos presión en tener que llegar a conclusiones basados en argumentos microeconómicos.

Ya en más detalle, Salama concuerda con la mayoría de los autores que afirma que Derecho y Economía hace referencia en realidad al *Derecho y microeconomía*. Y de acuerdo con la explicación mayoritaria, esto ocurre porque la microeconomía es vista como una disciplina «robusta», mientras que la macroeconomía se percibe como una que no lo es. Las dificultades que los juristas encuentran en la microeconomía no radican en sus fundamentos teóricos (no los cuestionan, sino que los aceptan como verdades), sino en su aplicación. Por eso los juristas (y la mayoría de los economistas) plantean la existencia de una corriente predominante en la microeconomía, lo cual supone, según Salama, dos cosas: primero, que la teoría puede utilizarse para generar modelos que se utilicen para predecir y para establecer hipótesis contrastables; y segundo, que los argumentos basados en la teoría microeconómica pueden ser más persuasivos y, por tanto, más relevantes. De aquí que los practicantes que utilizan mucho el Derecho y Economía afirmen que los problemas de la disciplina no son teóricos, sino empíricos, de aplicación³⁰⁸.

Sin embargo, cuando los juristas examinan los argumentos macroeconómicos, ven problemas no sólo en la aplicación, sino en la teoría misma. No observan que exista una corriente

³⁰⁷ Ibid., páginas 139 y 140.

³⁰⁸ Ibid., página 142.

predominante en la macroeconomía. A pesar de que algunos ven al keynesianismo como una corriente principal, las dificultades observadas durante la década de los '70 y las dificultades de esta corriente para contestar a los problemas de la época «expuso las fragilidades y limitaciones de las teorías de Keynes, y los gobiernos han utilizado políticas no-keynesianas en diversas ocasiones»³⁰⁹. El autor reconoce que el conocimiento económico no es estático, que hay avances y abandonos en distintos temas micro y macroeconómicos. Sin embargo, los desacuerdos teóricos están mucho más presentes en la macroeconomía que en la microeconomía; de modo que, cuando se van a aplicar teorías macroeconómicas a temas legales la primera pregunta que surge es «¿cuál enfoque macroeconómico será utilizado?»³¹⁰. Y si no hay acuerdo claro en los fundamentos teóricos, la aplicación empírica de los fundamentos utilizados es más cuestionable aún. De esta manera, la macroeconomía no les ofrece a los juristas «criterios externos, “objetivos”, sobre el cual basar sus conclusiones»³¹¹. Para el autor, una discusión sobre los fundamentos teóricos del keynesianismo o del neoclasicismo sería equivalente a enfrascarse en una discusión entre derecho natural y positivismo jurídico; lo que le resta solidez al problema central sobre el que se busca un resultado. De aquí la observación de Salama que muchos juristas consideren que la macroeconomía no añadiría elementos definitorios en medio de una disputa de interpretación legal. Salama continúa el argumento diciendo que idealmente las disputas teóricas en economía deberían poder resolverse por métodos empíricos, pero como muchos de estos métodos presentan resultados inconclusos o contradictorios, las diferencias macroeconómicas son vistas como unas de corte ideológico donde «cada teoría escoge sus propios instrumentos y supone – pero no prueba – diferentes tipos de resultados»³¹². Más aún, estas divergencias existen para casi todos los temas macroeconómicos, de modo que cualquier diferencia en resultados tiende a remontarse a diferencias en los fundamentos. De allí que cuando estos argumentos se llevan a una disputa legal, se convierten en argumentos de segunda clase donde no existe certeza jurídica y no se gana nada con traerlos a la discusión.

Por esta razón, argumentos que tengan que ver con la macroeconomía, tales como crecimiento económico, estabilidad financiera, o manejo de la desocupación, serían siempre

³⁰⁹ Ibid., página 143.

³¹⁰ Ibid., página 144.

³¹¹ Ibid., página 145.

³¹² Ibid., página 148.

cuestionables; y por eso muchos juristas piensan que sería mejor dejar esta discusión para más adelante, cuando los macroeconomistas se pongan de acuerdo. Sin embargo, Salama opina que existen medios para hacer que la macroeconomía, tal y como se encuentra, pueda ayudar al estudio del Derecho.

La propuesta de Salama parte de concebir al ordenamiento jurídico más como una «restricción» que como un «instrumento» de diseño de políticas. A esta concepción Salama la denomina la «refracción» jurídica de la política macroeconómica. De esta manera, «los juristas podrían colaborar con la política macroeconómica basándose en su entendimiento de la racionalidad interna y de la estructura del ordenamiento jurídico»³¹³.

Salama concluye su ensayo con una discusión en torno a la naturaleza del *Derecho y la macroeconomía*. Según Salama, la bibliografía del *Derecho y Economía* ve la relación entre el Derecho y la Economía como una basada en la dicotomía del análisis positivo/normativo. Los positivistas tratan con asuntos relacionados al modo en que los incentivos legales afectan al mundo; mientras que los normativistas tratan de temas sobre ética aplicada o justicia en torno a aspectos jurídico-económicos³¹⁴. Sin embargo, el Derecho y la Macroeconomía podría concebirse de forma más adecuada como un arte, una práctica que tiene que ver con temas aplicados, más que como una ciencia. Por eso el autor propone utilizar una vieja distinción de John Neville Keynes – el padre de John Maynard Keynes – dentro de la economía: positiva, normativa, y el arte de la economía. Para el tiempo de Keynes, la disputa metodológica principal se hallaba entre los economistas ingleses, lo que él llama la *Escuela inglesa*, y los economistas alemanes denominados por él como miembros de la *Escuela alemana*.

La escuela inglesa proponía que la economía era una ciencia valorativamente neutral que utiliza el método deductivo para identificar uniformidades económicas. La deducción científica era posible por el descubrimiento de “hechos simples e indisputables en torno a la naturaleza humana.

Por otro lado, la escuela alemana proponía un enfoque ético basado en la ‘realidad’. A esta escuela también se le conoce como la escuela histórica de economía. Sus defensores argumentaban que la economía es un fenómeno cultural, y que por tanto no es generalizable a través

³¹³ Ibid., página 148.

³¹⁴ Ibid., 164.

del tiempo y del espacio. Esta escuela cuestionaba dos ideas básicas de la escuela inglesa: primero, rechazaba la posibilidad de establecer una clara distinción entre la investigación positiva y la normativa. En vez de descubrir verdades sobre la realidad, la escuela alemana concebía que los economistas debían sopesar y comparar los méritos morales de los motivos que impulsan a la actividad económica. Segundo, la escuela alemana rechazó el pensamiento a priori en torno a temas económicos. Desconfiaba de teorías que no se derivaran de la experiencia histórica, y preferían el análisis histórico y empírico sobre la lógica y las matemáticas. También sostenía que la economía no puede ser entendida sino en conexión con otras ramas de las ciencias sociales; y en vez de buscar deducir implicaciones basadas en el “hombre económico”, los economistas deberían fijarse primero en observaciones específicas y luego después buscar las generalizaciones.

Según Salama, Keynes buscó establecer un punto medio entre la abstracción inglesa y el historicismo alemán. Él propuso que la economía debía verse en parte como una ciencia positiva que busca verdades en torno al funcionamiento de la economía en el mundo, y en parte como un arte con preceptos prácticos para la acción. Este último planteamiento resulta en una tercera dimensión de la economía, adicional a las primeras dos – positiva/normativa –, que él denominó el arte de la economía.

De acuerdo con la argumentación anterior, las tareas de la economía positiva son propiamente científicas, mientras que la dimensión normativa trata con medidas referentes al valor social de las actividades económicas y las condiciones bajo las cuales éstas deberían ser juzgadas. Sin embargo, los problemas concretos que enfrentan los diseñadores de políticas públicas no son necesariamente positivos ni normativos. Problemas económicos concretos no pueden resolverse exclusivamente a través de estas consideraciones estrictamente económicas. Muchas veces se requieren insumos de otras fuentes políticas y sociales. Más aún, la solución de problemas prácticos no puede verse como un problema exclusivamente de ética aplicada. Como resultado, lidiar con problemas prácticos es un arte, el arte de la investigación de las reglas económicas, esto es, con la determinación de máximas y preceptos mediante los cuales se pueden alcanzar los fines de la mejor manera. Es en este punto de aplicación donde el pensamiento jurídico y la macroeconomía pudieran converger.

Salama observa que, de la escuela inglesa, Keynes retiene la noción de que la economía puede ser una disciplina científica. El plantea la diferencia entre el descubrimiento de principios

económicos por un lado y la aplicación por otro. De esta manera, es posible explicar un fenómeno económico sin pasar juicio moral sobre el mismo o buscando algún progreso económico. En otras palabras, es posible la búsqueda de leyes económicas que existan independientemente de los valores éticos del observador y de sus preocupaciones en torno a retos concretos de política pública.

Al distinguir la ciencia económica del arte de la economía, según Salama, Keynes rechaza el supuesto de la escuela inglesa de que la aplicación de la ciencia económica positiva a problemas concretos es en sí científico; pues la aplicación requiere de otros elementos que no fueron contemplados en el análisis científico. Keynes también se apropia selectivamente de las contribuciones de la escuela alemana, y a pesar de que reconoce la importancia de la historia en el pensamiento económico, y que las deducciones económicas son contingentes a las personas que los desarrollan en momento y espacio; rechaza por otra parte de que la descripción y la prescripción económica estén necesariamente ligados —una aseveración de la escuela histórica—. Declara que la formulación de prescripciones éticas sobre la economía presupone la existencia de una teoría sobre cómo la economía funciona. En particular, no es posible decidir si el Estado debe intervenir los mercados sin tener una teoría sobre cuáles serán los resultados estimados. Asuntos económicos prácticos suelen resolverse sin los aspectos éticos. Estas concesiones que Keynes le hace a la escuela alemana provienen curiosamente de su lectura del trabajo de Adam Smith.

Esta discusión sufrió múltiples ataques de acuerdo con Salama. Por un lado, los juristas dedicados al *Derecho y economía* plantean que «prefieren hacer *Derecho y economía* que hablar de la materia». Esto no le parece una objeción válida. Sin embargo, tiene más fuerza la segunda objeción: la triple taxonomía de Keynes no resistió la prueba del tiempo. La taxonomía actual de la economía como ciencia positiva/normativa está tan arraigada que ya casi nadie cuestiona que pueda ser de otra forma. De hecho, el mismo Keynes mostraba ambigüedad cuando usaba la categoría de la economía como arte.

Para Salama, el mantener la idea de la economía como arte es importante porque provee «claridad de pensamiento» por varias razones. Primero, porque justifica que la investigación positiva de los fenómenos económicos pueda estudiarse independientemente de su aplicabilidad inmediata. Segundo, porque la categoría de la economía como arte legitima la creación de departamentos especiales de filosofía política y social que traten con cuestiones prácticas en las

cuales las consideraciones económicas sean importantes. Tercero, porque la existencia de una rama de la economía que esté dedicada a cuestiones aplicadas libra a los economistas para profundizar en otros objetivos económicos que estimen conveniente. Salama cita a su vez a Colander, para añadir otras razones para mantener la categoría de la economía como arte: ayudaría a los diseñadores de política económica, mejoraría la enseñanza de la economía, y libraría a los economistas de la «fobia al arte».

Una última reflexión de Salama sobre el *Arte y la macroeconomía*: nadie niega que la mayoría de las políticas macroeconómicas son «jurídicas» en el sentido de que los funcionarios requieren apoyo legal para implantarlas. La ley es sólo uno instrumento de la regulación macroeconómica. Esto, sin embargo, es incorrecto. Las políticas macroeconómicas no están instrumentalizadas simplemente por las leyes, sino que están a su vez refractadas por el derecho. Esto implica que los objetivos de política macroeconómica no son automáticos y también dependen de las estructuras legales, de las reglas, y de los razonamientos.

La refracción de la regulación macroeconómica mediante la ley implica que las cuestiones de política macroeconómica no pueden discutirse, como sería común hacerlo, basadas simplemente en sus supuestos impactos en eficiencia y en crecimiento económico. Más bien, el examen jurídico de las estructuras para cada situación es útil para entender las posibilidades concretas de las intervenciones macroeconómicas propuestas. Evidentemente, esto no significa que las cuestiones macroeconómicas deban verse simplemente como asuntos jurídicos. Sin embargo, significa que el conocimiento jurídico puede mejorar significativamente la regulación macroeconómica. Particularmente, para cuestiones de macroeconomía aplicada, el conocimiento jurídico puede ser asunto de importancia creciente en dos aspectos que pudieran ser conflictivos: por un lado, el conocimiento jurídico es importante para formular conceptos doctrinales que tiendan a la rapidez y eficiencia de las intervenciones macroeconómicas. Por otro lado, los juristas pudieran contribuir a la regulación macroeconómica rechazando el «decisionismo». El decisionismo se funda en un poder descontrolado, y ha servido históricamente para justificar una amplia gama de regímenes autoritarios. La defensa de la ideología jurídica del constitucionalismo es aún más importante cuando países se mueven al capitalismo de estado, porque la defensa del debido proceso y del formalismo legal puede servir como arma política contra el riesgo de que un capitalismo de estado se convierta en tiranía.

Salama concluye su ensayo con varias observaciones: los académicos suelen mostrar los desarrollos en sus respectivos campos de estudio mediante avances internos con nuevas teorías y conceptos que desplacen otros más antiguos en torno a los cánones anteriores de los respectivos programas de investigación. El *Derecho y Economía* no es la excepción.

Sin embargo, el esfuerzo de ligar el conocimiento jurídico con el económico puede verse desde un contexto mucho más amplio en el cual los académicos actualmente operan; y la crisis financiera de 2007-08 es un buen punto de partida. La magnitud y la relevancia política de la crisis llevó a muchos juristas inclinados por el saber económico a estudiar la banca y el sector financiero, algo que anteriormente encontraban poco interesante. Estos académicos se han visto expuestos a conceptos económicos más relacionados a la macroeconomía. Como resultado, el campo que anteriormente se dedicaba al derecho y la microeconomía se ha expandido para incluir también a la macroeconomía. Los juristas pueden aportar a la regulación macroeconómica mediante el ofrecimiento de preceptos legales —dirección a los diseñadores de política económica— que puedan estar fundamentados en políticas macroeconómicas que puedan ser parte del ordenamiento jurídico, de sus principios y de sus instituciones. Dado que en la democracia constitucional esta estructura está establecida por ley, los juristas pueden contribuir con la política macroeconómica basado en su entendimiento sobre la racionalidad interna y la estructura del ordenamiento jurídico. Mediante esta vía, los juristas no sólo contribuirían a la ciencia, sino también al arte de la economía.

Finalmente, Listokin³¹⁵ hace una serie de observaciones en torno al *Derecho y Macroeconomía*. En su artículo el autor establece la distinción del funcionamiento de la economía bajo condiciones normales y bajo condiciones recesivas. Bajo condiciones normales se supone que el determinante de la producción es la capacidad producción y, por tanto, la capacidad de la oferta es lo que determina el producto. Pero como la economía opera de forma diferente bajo recesiones profundas, y el conjunto de leyes normalmente no cambia, los efectos de estas son diferentes bajo una economía en recesión a los correspondientes a una economía en condiciones normales. El autor propone que, de la misma forma que cambian las condiciones económicas con el ciclo, también debieran cambiar las leyes que aplican con dichos cambios económicos. En otras palabras, el ordenamiento jurídico debe ser sensible al estado general de la economía,

³¹⁵ LISTOKIN, Y., *Law and Macroeconomics: The Law and Economics of Recessions*, Social Science Research Network, Rochester, NY, 2016.

por lo que le parece importante la consideración de elementos de la macroeconomía en el diseño de las leyes.

El autor va detallando en su artículo los determinantes de la producción en una economía que está cercana al empleo pleno, los determinantes de la producción siguen siendo el tamaño de la fuerza laboral, el acervo de capital, y la capacidad tecnológica disponible en la economía. Ante condiciones de empleo pleno de recursos, políticas para estimular la economía no la hacen crecer más rápido, sino que distribuyen la forma de llevar a cabo la producción por distintos sectores. Sin embargo, bajo una recesión, la economía no opera a capacidad, sino que existen recursos ociosos. Es aquí donde políticas para estimular la demanda agregada aumentan la producción. El autor utiliza en todo su artículo los términos de «recesión profunda», «trampa de liquidez», y «cota mínima cero» como términos intercambiables. La trampa de la liquidez describe una situación donde la banca central ha bajado tanto los tipos de interés, que estos están cercanos a cero; de forma tal que dicha institución no puede estimular la economía mediante mecanismos monetarios, esto es, bajando los tipos de interés, porque no los puede bajar más. Bajo estas condiciones los mecanismos normales para llevar a cabo política monetaria se tornan impotentes. Sin embargo, bajo condiciones de trampa de liquidez, el estímulo de la economía mediante la política fiscal – rebajas tributarias, aumento de gasto público, etc. – sí puede hacer aumentar la producción nacional, pues utilizaría parte de la capacidad excesiva u ociosa de la economía.

Listokin se lanza a una exposición de la historia de la teoría económica para explicar el modo en que ésta evolucionó. El llamado pensamiento clásico, el que estaría sostenido por la microeconomía, no fue suficiente para explicar la Gran Depresión de los '30. De ahí el arraigo que tuvo Keynes con su Teoría General. Hicks, para tratar de coordinar la teoría clásica con el pensamiento keynesiano, sugiere una interpretación para coordinar ambas explicaciones: una teoría para explicar la economía bajo condiciones cercanas al pleno empleo (teoría clásica) y otra para explicar la economía bajo depresión (teoría keynesiana).

«En el *Derecho y Economía* tradicional, la economía siempre funciona igual. El gasto nuevo siempre redistribuye el producto, no utiliza capacidad productiva ociosa. En efecto, el *Derecho y Economía* supone simplemente que la economía opera bajo condiciones de normalidad. Si las economías operan de forma diferente en depresiones respecto a los tiempos ordinarios, las leyes debieran ser dependientes del ciclo económico para que pudieran tener efectos

económicos»³¹⁶. Leyes económicas que promuevan el gasto no son útiles bajo condiciones ordinarias, pero sí lo son bajo condiciones recesivas.

El *Derecho y Economía* tradicional comienza con una premisa simple: las leyes deben promover la eficiencia económica, dejando igual todo lo demás. Se supone que las leyes tienen efectos económicos que no varían a través del tiempo, de modo que las leyes son siempre eficientes o ineficientes. Pero si la misma ley tiene efectos económicos diferentes bajo las distintas fases del ciclo económico, entonces una misma ley pudiera ser eficiente en una parte del ciclo económico e ineficiente en otra fase del ciclo³¹⁷. El autor menciona el criterio de eficiencia Kaldor-Hicks, que es uno dependiente del ciclo económico, pero que el *Derecho y Economía* actual no trabaja con dichos planteamientos, y esto lo atribuye a que dicho campo del saber se ha desarrollado como uno para operar bajo condiciones económicas normales y no bajo condiciones recesivas.

Sin embargo, la Gran Recesión de finales de la primera década del siglo XXI, que ha provocado una situación sin precedentes con tasas de interés muy bajas por periodos muy prolongados, ha hecho que el *Derecho y Economía* deba considerar otros escenarios económicos bajo los que opera. Sin embargo, hoy día muy poco de sus grandes exponentes se han expresado al respecto. El autor propone la creación de un nuevo campo, el Derecho y macroeconomía, como saber complementario al *Derecho y Economía* tradicional.

Una de las mayores preocupaciones con este enfoque del *Derecho y Economía* es que si el derecho promueve el estimular la demanda agregada en recesiones profundas, otros fines del derecho pudieran verse comprometidos o afectados negativamente. Además, la profesión legal en general tiene poca exposición a la macroeconomía, de modo que pudiera haber escepticismo de parte de ellos a la hora de diagnosticar el estado del ciclo económico y de los efectos macroeconómicos de decisiones jurídicas. Estas razones dan pie a pensar que el derecho no debería variar con el ciclo económico. El autor discrepa de estas consideraciones por dos razones: primero, dentro del *Derecho y Economía* se discuten asuntos de equidad – que serían contrarios a los asuntos eficiencia –, sin afectar la búsqueda de eficiencia en los desarrollos de esta materia;

³¹⁶ LISTOKIN, Y., *Law and Macroeconomics: The Law and Economics of Recessions*, Social Science Research Network, Rochester, NY, 2016. Página 5.

³¹⁷ Ibid., página 6.

y segundo, la falta de exposición de los abogados a la macroeconomía es precisamente que dicha materia no se discute en las escuelas de derecho³¹⁸.

Además, en EE.UU. ha habido práctica de derecho y macroeconomía antes del desarrollo de la materia tal y como ahora se le conoce, particularmente con el desarrollo de las regulaciones que tenían efectos macroeconómicos.

Listokin utiliza la síntesis de Hicks que se presenta en la mayoría de los textos introductorios de macroeconomía – el llamado modelo IS-LM, que pretende incorporar tanto el caso del equilibrio de pleno empleo como el equilibrio de alta desocupación de recursos – para explicar por qué la economía se comporta de forma diferente bajo la trampa de la liquidez, y para concluir que toda área del derecho tiene efectos que son dependientes del ciclo económico; con lo cual el ordenamiento jurídico debe ser diferente en condiciones ordinarias frente a las recesiones profundas.

De esta manera, leyes y reglamentos que promuevan el gasto serían más atractivas bajo las recesiones profundas que durante tiempos ordinarios. Para simplificar, el saber jurídico pudiera ignorar la macroeconomía en condiciones ordinarias, pero debe tomarla en consideración en condiciones de recesión, promoviendo la maximización de la demanda agregada³¹⁹. La expansión de la demanda agregada en una recesión debería ser un objetivo económico del ordenamiento jurídico como cualquier otro asociado a la eficiencia, equidad, consideraciones ambientales, etc.

El autor pasa a discutir el punto más problemático de su propuesta: aun reconociendo que la economía opera de forma diferente dependiendo del momento del ciclo en la que se encuentre, y de que las leyes tienen efectos diferentes en los distintos momentos del ciclo, existe mucha oposición en considerar que el ordenamiento jurídico varíe con el ciclo económico. La primera preocupación que existe es de que el ordenamiento jurídico pueda ser institucionalmente incapaz de hacer política macroeconómica de forma razonable. El autor rechaza que existan barreras institucionales para la aplicación práctica del derecho y la macroeconomía. El que los abogados tengan poca experiencia con la macroeconomía o que confronten pocos problemas que tengan que ver con ella no quiere decir que el campo no pueda extenderse. Los

³¹⁸ Ibid., página 8.

³¹⁹ Ibid., página 40.

diseñadores de política económica suelen entender más de macroeconomía que los abogados³²⁰. Esta respuesta difiere de la posición de Salama, que señala la importancia de la estabilidad de las leyes y la necesidad de que los tribunales reconozcan la necesidad de adecuarlas según varíen las condiciones económicas. Listokin parece apuntar que el diseño legal mismo debe ser variable, ajustable, según el ciclo económico.

Por otro lado, aun cuando los abogados fuesen expertos en macroeconomía, continúa argumentando Listokin, es difícil que puedan entender bien la política macroeconómica; y esto porque las economías sufren impactos de muy diversa forma. Es muy difícil entender los efectos de diversos eventos sobre la demanda agregada, aun para los expertos en economía. Además, las legislaciones que promueven el gasto agregado no son del todo claras.

Por otra parte, incluso si fuese relativamente fácil para los abogados el identificar fluctuaciones macroeconómicas y elegir las respuestas adecuadas, muchas recesiones son de corta duración por lo que la “política jurídica” pudiera ser ineficaz o innecesaria para proveer una respuesta efectiva. Estas consideraciones pudieran llevar a la conclusión de que no vale la pena intentar política «jurídico-macroeconómica».

Ampliando lo que sería la crítica a la “política jurídica” por parte de los jueces, Listokin expone que, si el derecho está dificultado para responder a las fluctuaciones macroeconómicas, no deberíamos molestarnos en incluir criterios macroeconómicos para las decisiones jurídicas. Incluir temas macroeconómicos pueden añadir confusión, en vez de aclarar, a las decisiones legales; y pudieran entrar en conflicto con otros criterios que ya han estado más claramente establecidos, como son los de equidad, eficiencia, simplicidad, predictibilidad, etc. De esta forma, los criterios macroeconómicos impondrían un costo mayor a las decisiones judiciales. Ante estas dificultades, se le daría más margen a los jueces para que impongan su propio criterio en sus decisiones. Además, ya existen instituciones públicas que lidian con los problemas de recesión: el banco central, con la política monetaria; los estabilizadores automáticos – seguro por desempleo, disminución en la responsabilidad contributiva, etc. –. Por esto muchos se oponen en incluir consideraciones macroeconómicas al *Derecho y Economía*. Asimismo, la macroeconomía pudiera abrir una puerta a jueces y reguladores inescrupulosos para entender

³²⁰ Ibid., página 42.

en decisiones que pudieran resultar en beneficio personal. Por todo lo anterior, la macroeconomía no sería una buena adición a las consideraciones jurídicas.

Para enfrentar la discusión anterior, Listokin responde que los costes impuestos por la crisis fueron extraordinarios y no se distribuyeron equitativamente a través de toda la sociedad, sino que los mayores sufrimientos recayeron sobre los sectores más vulnerables, y los rescates que se improvisaron no los favorecieron de manera particular. Por eso argumenta que deberían utilizarse todas las herramientas que estén a disposición para atacar esas inequidades, y considera al derecho como uno de los tantos medios disponibles. Descarta la dificultad que pueda tener la macroeconomía para ser manejada por los abogados argumentando que también la microeconomía tiene muchas dificultades técnicas y que la profesión jurídica ha aprendido a manejarla bien. De la misma manera que existen criterios coherentes para la eficiencia y la equidad en términos microeconómicos, pudieran articularse razonamientos coherentes para justificar la expansión de la demanda agregada en determinadas circunstancias. Reconoce que la necesidad de intervención no debiera ser el único criterio en recesiones profundas, pero definitivamente sí debiera ser un criterio para considerar³²¹.

La crítica de que los criterios macroeconómicos pudieran aplicarse arbitrariamente no debería preocupar tanto, argumenta Listokin, pues esto ocurre también con los criterios microeconómicos. Es decir, los jueces pudieran aplicar arbitrariedades a la hora de interpretar la eficiencia, la equidad, la simplicidad, o la predictibilidad. El hecho de que sea riesgoso el incluir criterios que no sean tradicionalmente manejados por la doctrina jurídica no debe ser motivo para descartar esa posibilidad porque los costes de las recesiones profundas son muy altos, por lo que valdría la pena correrse los riesgos asociados.

Listokin utiliza como ejemplo las medidas extraordinarias tomadas por las autoridades monetarias, como la expansión crediticia – *quantitative easing* –, ante condiciones extremas durante la gran recesión. Sin embargo, dicen los críticos principales, la política fiscal es un instrumento fallido, pues «las legislaturas no suelen ser más expertas en términos macroeconómicos que los abogados: pueden ser lentas en reconocer una recesión y rápidas para proponer soluciones pobres»³²². Además, muchos consideran que las legislaturas propenden a gastar

³²¹ Ibid., página 51.

³²² Ibid., página 53.

mucho, a levantar pocas contribuciones, lo que lleva a situaciones deficitarias. Para evitar esto, los gobiernos se imponen a veces reglas fiscales estrictas.

Trae como ejemplos muchas legislaciones estatales con requisitos de presupuestos balanceados, y al Tratado de la Unión Europea que establece que los estados miembros deben evitar los déficits excesivos. Argumenta que a pesar de que estas reglas pudieran ser buenas en momentos de crecimiento económico, son desastrosas cuando se experimenta una trampa de liquidez. Aumentar impuestos y reducir gastos en situaciones de contracción económica lo que hace es acentuar la misma contracción económica que pudo haber provocado que se llegara a la trampa de liquidez. En jurisdicciones donde existen reglas fiscales estrictas es donde las posibles herramientas del derecho y la macroeconomía pudieran ayudar a la situación económica.

Dice que Grecia, ante la catástrofe económica que experimentó durante la crisis financiera mundial, pudo haber explotado herramientas legales que, aunque imperfectas, pudieran haber expandido su demanda agregada, aunque no detalla las herramientas o los mecanismos para llevar a cabo una política expansiva.

Otro ejemplo que ofrece es el de los estímulos federales, los fondos ARRA. Muchos argumentaron que dichos estímulos fueron insuficientes para contrarrestar la caída en el PIB de EE.UU. El consenso para las políticas expansivas en los EE.UU. duró muy poco tiempo. Más aún, las políticas de austeridad fueron a destiempo, pues exacerbaban la debilidad de la demanda agregada.

Las leyes en muchos casos impidieron el desarrollo de proyectos de infraestructura que pudieron haber aminorado el impacto de la contracción en la demanda agregada. Los proyectos que más rápidamente se desarrollaron fueron aquellos con menor cantidad de trabas legales. Esto debe dejar claro que las leyes sí afectan la ejecución de medidas que pudieran ir contra el ciclo económico. Si esto no fuera así, los fondos ARRA no se hubiesen dirigido principalmente a proyectos «listos para la construcción». Las mayores dificultades para este tipo de proyecto eran las regulaciones ambientales, y otras regulaciones que los retrasaban. De esta forma, los gobiernos se enfocaron más en proyectos rápidos que en proyectos que pudieran beneficiar a la economía en el largo plazo, es decir, proyectos con tasas de rendimiento mayores. Otro problema que existe con la política fiscal es sufre de muchos rezagos legales y regulatorios.

«En resumen, la política fiscal enfrenta varios límites durante la trampa de liquidez: las legislaturas no tienen la pericia o la competencia en temas de política macroeconómica, muchos gobiernos tienen restricciones a la hora de llevar a cabo políticas fiscales expansivas debido a los requisitos de presupuestos balanceados, y aquellos que no tienen estas restricciones tienen problemas de implantación de las políticas expansivas debido al conjunto de leyes y regulaciones que limitan la efectividad de la política fiscal que se implante»³²³.

Otro problema que enfrentan las economías industrializadas es el llamado «estancamiento secular». Esto consiste en un periodo relativamente largo de crecimientos magros o cercanos a cero en la actividad económica. El estancamiento secular tiene dos explicaciones principales: la primera plantea que es el resultado de una escasez en la demanda agregada, particularmente de una insuficiencia en el gasto de inversión que pueda llevar a la economía al empleo pleno; mientras que la segunda plantea que dicho estancamiento se debe a un deterioro en la oferta agregada, esto es, a una evolución desfavorable en los insumos de capital y trabajo, con consecuencias directas sobre la productividad.

Según Listokin, el ordenamiento jurídico es uno de estos instrumentos que pudieran manipularse para disminuir los efectos del estancamiento secular, pues este ordenamiento está en todas partes y afectaría tanto a elementos de la demanda agregada como de la oferta agregada.

¿Quiénes estarían llamados a aplicar los remedios del derecho y macroeconomía a los problemas de recesiones profundas? Para Listokin son los legisladores, los reguladores, los jueces, los abogados, los agentes del orden público, etc.; y presenta breves justificaciones del modo en que cada uno de estos grupos pueden implantar dichas políticas económicas. Por otro lado, comenta que para los casos de «derecho y microeconomía, no se pregunta qué funcionarios estarán a cargo de la eficiencia microeconómica... [sino que] se presume que cada uno vinculado al ordenamiento jurídico tendrá un entendimiento e inclinación hacia la eficiencia. De la misma forma, no se pregunta qué parte del ordenamiento debe buscar la justicia o la equidad —es un imperativo sistémico... De la misma forma el derecho y la macroeconomía deben verse como parte del ordenamiento jurídico»³²⁴. Listokin pasa a señalar varios ejemplos en que el

³²³ Ibid., página 57.

³²⁴ Ibid., página 59.

derecho y la macroeconomía se han aplicado históricamente dentro del ordenamiento jurídico, como regulación antiinflacionaria durante las administraciones de Nixon y Ford, y la legislación de Roosevelt parte de la Política del Nuevo Trato. Si en el pasado se ha trabajado con el derecho y la economía, ahora debería volverse a intentar.

4. Consideraciones adicionales en torno al Derecho y la macroeconomía

A modo de resumen, cabe afirmar que Kelman, Salama y Listokin tratan fundamentalmente sobre la relación entre la teoría y la práctica económica, donde la adecuación de la primera a la segunda es una hecha *de buena fe*, es decir, siguiendo las evidencias que van surgiendo por vía del *ensayo y error*. Pero no se discuten problemas que son fundamentalmente ideológicos, es decir, enfrentamientos doctrinales que provienen no por la inconsistencia en la evidencia cuantitativa, sino por la adopción previa de una postura teórica que propende a negar resultados empíricos que la contradigan. Toda posición teórica suele sufrir de este problema, pero esto se ha visto durante la crisis de forma más acentuada en las posiciones que niegan la capacidad del Estado para intentar estabilizar a la economía³²⁵. Este problema se expondrá en más detalle en un capítulo posterior, pero es importante destacar por ahora que muchas de las lecciones aprendidas a partir de la Gran Depresión fueron *olvidadas*, y las ideas anteriores que la propiciaron fueron *revividas*; al punto que cuando comenzaron a observarse señales preocupantes que apuntaban a la posibilidad de una crisis de grandes proporciones muchos economistas no tuvieron el valor de contradecir a la corriente que se había vuelto predominante de nuevo.

Lo anterior queda expuesto claramente en una investigación realizada por la *Oficina de Evaluación Independiente del FMI*³²⁶. La importancia de esta investigación no radica en discrepancias teóricas en torno a los factores que se veían acumularse durante los años previos al estallido de la crisis, sino al comportamiento de las instituciones en general, y de los analistas

³²⁵ Para una exposición más detallada sobre este asunto, véanse la sección *Whispers and Giggles* del capítulo 6 de KRUGMAN, Paul R., *End This Depression Now!*, New York, W. W. Norton & Company, Inc., Kindle Edition 2013. También véase el capítulo 9, titulado *Reformar las ciencias económicas*, en STIGLITZ, Joseph E., *Caída libre: el libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Barcelona, España, Penguin Random House Grupo Editorial, Kindle Edition 2014. Finalmente, véase QUIGGIN, John, *Zombie economics: how dead ideas still walk among us*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 5ta impresión, y 1ra impresión con nuevo capítulo en 2012.

³²⁶ *Desempeño del FMI en el período previo a la crisis financiera y económica: La supervisión del FMI entre 2004-07*, Washington, DC, Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, de enero de 2011, en http://www.imo-imf.org/imo/files/completedevaluations/01102011Crisis_Main_Report_SPANISH.pdf.

en particular en torno a su evaluación. Sin entrar en todos los detalles de la evaluación, para efectos del tema que ocupa, es importante destacar que muchos analistas estuvieron sujetos al llamado *pensamiento de grupo*, y a la llamada *captura intelectual*³²⁷. El informe no afirma que los analistas no estuvieran capacitados para el análisis de lo que se venía observando, pero su estrecho vínculo con un paradigma que dificultaba analizar lo que sucedía —*sesgo cognitivo*— les impidió dar la voz de alerta con anticipación³²⁸. El informe también describe lo que denomina *sesgo de confirmación*, que consiste en «la tendencia de la gente a notar solamente la información que coincide con sus propias expectativas y a ignorar la información que es incompatible con las mismas³²⁹». Finalmente, destaca la inadecuación de los modelos utilizados para el análisis, tanto por la pobreza de relacionar al sector financiero con el resto de la economía, como por la manera rudimentaria en que se pretendían medir los efectos financieros sobre la economía³³⁰. En resumen, no se trató de un problema de falta de conocimiento sobre los datos que estaban sujetos a análisis y que daban señales de peligro, sino de una combinación de factores que impidieron la interpretación correcta de dichas señales y que llegaron a los agentes que podían dar la voz de alerta de manera efectiva.

Ante la confusión sufrida por organismos dedicados al análisis macroeconómico y a las recomendaciones de políticas macroeconómicas, no debe sorprender que las autoridades políticas de los distintos Estados se hayan visto también desorientadas. Los problemas observados en la ciencia económica se transmitieron al resto de la sociedad, influyendo particularmente al poder legislativo al que le correspondía el diseño de leyes y reglamentos que hicieran posible

³²⁷ Ibid., página 23: «La capacidad del FMI para identificar correctamente los crecientes riesgos se vio obstaculizada por un alto grado de pensamiento de grupo, captura intelectual, una tendencia general a pensar que era improbable una fuerte crisis financiera en las grandes economías avanzadas y enfoques analíticos inadecuados. Un débil régimen de gobierno interno, la falta de incentivos para integrar el trabajo de las distintas unidades y plantear opiniones disidentes, y un proceso de revisión que no lograba establecer todas las conclusiones necesarias o asegurar que se siguieran todos los pasos necesarios también fueron factores importantes, en tanto que las limitaciones políticas posiblemente también hayan influido en cierta medida».

³²⁸ Ibid.: «La opinión predominante entre el personal del FMI —un grupo cohesivo de macroeconomistas— era que la disciplina de mercado y la autorregulación serían suficientes para evitar problemas graves en las instituciones financieras. También creían que era improbable que se produjeran crisis en las economías avanzadas, donde los mercados financieros “sofisticados” podían prosperar de manera segura en un contexto en que una parte amplia y creciente del sistema financiero funcionaba con una mínima regulación».

³²⁹ Ibid., página 24.

³³⁰ Ibid.

una respuesta rápida y adecuada a la crisis; y al poder ejecutivo, a quien correspondía implantarla.

Para resumir, y como reflexión final de lo expuesto, cabe destacar que el Derecho como saber tiene una trayectoria temporal más amplia y profunda que la Economía. Esto no quiere decir que la Economía tenga poco que aportar al Derecho porque gran parte de las relaciones jurídicas constituyen a su vez relaciones económicas sujetas al análisis económico.

El interés primario del análisis económico del Derecho (AED) es el de las relaciones privadas. De allí que gran parte del desarrollo del AED sea fundamentalmente análisis microeconómico. Sin embargo, dadas las complicaciones que fueron surgiendo con el desarrollo de las economías capitalistas y de sus inestabilidades, por un lado; y del desarrollo de la Administración pública del Estado moderno por otro; han hecho fundamental para el Derecho público y para la Administración el análisis de los agregados económicos. De allí la importancia que tiene para el desarrollo del Derecho público el análisis macroeconómico.

La negación de la incorporación del análisis macroeconómico al Derecho ha permitido que sean los economistas los únicos con voz en un tema que es de fundamental importancia para toda la sociedad. De aquí que la confusión en las ciencias económicas en torno a la macroeconomía por un lado, y el silencio de los juristas en torno a estos temas por otro, han contribuido a la pobre ejecución de los Estados para responder a la crisis económica más reciente. Por estas razones es de fundamental importancia la incorporación y desarrollo del análisis macroeconómico del Derecho, y de su estudio simultáneo con el Derecho Administrativo; particularmente para el desarrollo de legislación de emergencia en situaciones de crisis económica que se dirija al bienestar de la mayor parte de la sociedad.

Con lo anterior se han pretendido exponer las grandes coincidencias entre las justificaciones jurídicas y económicas para la intervención estatal en la actividad económica. Estas concomitancias se dan a su vez, en el análisis de las políticas económicas del Estado para intervenir en la actividad económica.

En muchas de estas justificaciones y políticas subyace la idea de la preexistencia de la sociedad con respecto al Estado, lo que obliga a muchos estudiosos a justificar tanto la existencia del Estado como la intervención de este sobre la actividad económica privada. Pero como se discutió en la introducción de este capítulo, es una idea errónea ya que la sociedad capitalista

y el Estado van surgiendo de forma simultánea, y es el Estado quien posibilita y fomenta el desarrollo de la primera.

Por esta razón, a pesar de que las mayores conexiones reconocidas hasta ahora entre el Derecho y la Economía surgen de los aspectos microeconómicos del Derecho, no es menos importante considerar los aspectos macroeconómicos, si se quiere atender el bienestar de la sociedad en general.

Dado que la crisis financiera se convirtió luego en una crisis para la economía en general, que forzó la respuesta fiscal del Estado, y que esta respuesta comprometió a su vez a las finanzas públicas, será de fundamental importancia un examen más detallado de la forma en que se estudie la respuesta fiscal del Estado antes situaciones de crisis económica. A esto se dedicará el próximo capítulo.

CAPÍTULO III:

La acción fiscal del Estado ante la crisis: déficit, deuda y sostenibilidad fiscal

En el primer capítulo se presentaron brevemente algunos aspectos del fenómeno de globalización y sus influencias y concomitancias sobre las dimensiones económicas y jurídicas. En el segundo capítulo se expusieron algunas justificaciones de la intervención del Estado en la actividad económica, y sus implicaciones con respecto al estudio del Derecho y la Economía y al del Derecho Público Económico. Dentro de esta discusión, se explicaron las razones generales de la intervención del Estado en la actividad económica, las políticas económicas para dichas intervenciones, y los instrumentos disponibles dentro de cada tipo de política económica y sus efectos; sin entrar en mucho detalle en la explicación de cada una de las políticas económicas. Terminó dicho capítulo una explicación de la ausencia de un estudio sistemático del *Derecho y Macroeconomía*, y sobre el modo en el que el *Derecho Público Económico* ha ido transformándose para adoptar más características del estudio del *Derecho y Economía* en los EE.UU. y sus efectos sobre el *Derecho Público Económico*; destacando que dichas transformaciones han afectado la manera de hacer que el Derecho público enfrente los retos que puede plantear una crisis económica de grandes proporciones como ha sido la *Gran Recesión*.

Dado que el tema central de la tesis tiene que ver con leyes de ajuste fiscal y estabilidad presupuestaria, y dado que este tema está estrictamente vinculado con la política fiscal en particular, en este capítulo se presenta una discusión más a fondo de los aspectos de política fiscal que se han utilizado para enfrentar la crisis. En particular, se vuelve a explicar brevemente los efectos de una contracción económica, y el modo en el que el Estado interviene, dependiendo de si la contracción es ligera o severa. También se discuten las acciones fiscales del Estado que son recomendables cuando la economía se halla en la fase de expansión.

La crisis financiera decantó luego en una contracción severa y prolongada de la actividad económica, y que para el momento en que ataca dicha contracción los tipos de interés estaban ya relativamente bajos, la política fiscal es la herramienta más adecuada para enfrentar dichos escenarios. Es por esta razón que en este capítulo se concentrará en la discusión de la política fiscal en su función estabilizadora, más que en su función redistributiva o de asignación de recursos.

Sin embargo, esta política fiscal estabilizadora se concibe normalmente como una acción dirigida para el corto o mediano plazo, no para el largo plazo. Y una política expansiva prolongada suele generar problemas de déficits continuos y crecimientos de la deuda que en un momento se pueden tornar insostenibles. Por eso el capítulo continúa con una exposición donde relaciona los déficits continuos y el crecimiento de la deuda, y la manera en que la capacidad para repagar la deuda se convierte en el límite último de la acción expansiva del Estado. En otras palabras, se presenta brevemente el tema del llamado *espacio fiscal* del Estado para responder a situaciones de crisis; lo que está íntimamente vinculado con el tema de la sostenibilidad de las políticas fiscales. Este tema se desarrollará en el contexto de Estados operando bajo el marco de una unión monetaria, donde los Estados miembros no tienen control directo sobre las determinaciones a las que lleguen las autoridades del Banco Central. Para evaluar la sostenibilidad fiscal de los distintos Estados, se presentarán y se explicarán las distintas medidas utilizadas para su medición, exponiendo a su vez las dificultades que pueden mostrar en su interpretación.

El capítulo continúa con una discusión general sobre las medidas extraordinarias que se toman cuando se percibe la insostenibilidad de la política fiscal. Estas medidas, que aplicadas en conjunto suelen denominarse medidas de consolidación fiscal, o medidas de ajuste fiscal, se dirigen principalmente a la generación de superávits presupuestarios mediante recortes significativos al gasto público y mediante aumentos sustanciales a los impuestos. Particularmente se detallan los problemas de tiempo ante una consolidación y la discusión de si es preferible consolidar de forma acelerada o esperar a una situación más favorable para llevarla a cabo.

El capítulo finaliza con una breve discusión en torno a las regiones isleñas, remotas o ultraperiféricas, que pertenecen o que constituyen parte integral de una economía desarrollada y de los tratamientos especiales que las economías desarrolladas han ofrecido a dichos territorios. Se discutirán particularmente los casos de España con respecto a Islas Canarias, y de EE.UU. con respecto a Puerto Rico. Lo importante en esta somera inquisición es de si factor de insularidad jugó un papel importante en torno a la forma en que la recesión fue experimentada en esos lugares, y de si los tratamientos especiales (o ausencia de ellos) jugaron algún papel para amortiguar los efectos de la crisis económica de 2008-2009.

Todos estos temas darán pie a una presentación más contextualizada de algunas de las leyes de consolidación fiscal que se aplicaron tanto en España como en Puerto Rico, y que se expondrán en detalle en el capítulo cinco de este trabajo.

A. Política fiscal como vehículo para la estabilización económica

1. Advertencias preliminares

Desde inicios del siglo XX el sector público fue creciendo en gran parte de los países industrializados a medida que fueron aumentando las distintas prestaciones sociales; pero no fue sino a partir de la Segunda Guerra Mundial, que el crecimiento de dicho sector ha sido significativo a través de la mayoría de los países del mundo³³¹. En términos generales, el gasto público pasó de ser uno que cumplía «*funciones regalistas* (orden público, justicia, defensa, relaciones internacionales)³³²» a una ampliación significativa para incluir «*funciones sociales* (saludo, educación, desempleo, etc.)³³³». Esto supuso que la participación del gasto público en las medidas nacionales del gasto agregado aumentara significativamente a partir de la Segunda Guerra Mundial. Y gran parte de estas funciones sociales cumplían funciones redistributivas, es decir, funciones de tributar más fuertemente a las familias de rentas altas para poder pagar los servicios sociales que se le proveían principalmente a las familias de rentas más bajas. Este crecimiento en el tamaño del sector público contribuyó a que la política fiscal pudiese llegar a tener una función importante en términos de estabilización económica.

La efectividad de la política fiscal depende en gran medida, como se verá más adelante, de la magnitud de los multiplicadores fiscales. Estos dependen a su vez de múltiples factores que están fuera del alcance de los tecnócratas a cargo de dicha política, al menos en el corto plazo. Dos de los factores que suelen pesar en la efectividad de la política fiscal, según múltiples publicaciones de macroeconomía y de política económica, es el tamaño de la economía bajo

³³¹ Esto se ha presentado en múltiples fuentes bibliográficas. Véase, por ejemplo, en P. H. LINDERT, *El ascenso del sector público: Crecimiento económico y gasto social del siglo XVIII al presente*, vol. 1. La historia, traducido por Roberto R. Reyes-Mazzoni, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, primera edición electrónica, 2012; de la primera edición en español, 2011.

³³² C. OCHANDO (Ed.), *Políticas económicas coyunturales - Objetivos e instrumentos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015; página 87.

³³³ Ibid.

consideración³³⁴ y su grado de apertura económica³³⁵. En primer lugar, para que la política fiscal pueda tener peso sobre la demanda agregada y pueda contrarrestar las fluctuaciones que suelen experimentarse en la inversión privada, el sector gubernamental tiene que ser relativamente grande. En otras palabras, un Estado mínimo, o un presupuesto discrecional pequeño no puede impactar a la demanda agregada de la misma forma que un presupuesto grande. Operacionalizando la afirmación anterior, para que la política fiscal pueda tener un efecto estabilizador notable, la proporción del gasto público con respecto a la producción del país tiene que ser considerable³³⁶.

En segundo lugar, una economía relativamente pequeña y con un alto nivel de apertura puede experimentar unos multiplicadores fiscales reducidos debido a su alta propensión a las importaciones. Es decir, ante una expansión fiscal en una economía con gran apertura económica, parte de dicha expansión se pierde por vía de un aumento general en los niveles de renta que provocan a su vez un aumento en el consumo y la inversión. Si la economía es muy abierta, gran parte de dicho consumo e inversión serían suplidos desde el exterior, lo que es igual decir que provocan un aumento en las importaciones. De este modo, parte de la expansión fiscal se “filtraría” hacia el exterior, reduciendo el impacto total de dicha expansión, y sería finalmente recibida por los países que exportan a dicho país³³⁷.

³³⁴ Consúltense a modo de ejemplo las siguientes fuentes: INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Fiscal Monitor -- Now Is the Time: Fiscal Policies for Sustainable Growth*, Washington, DC, IMF, 2015. Véase en particular el capítulo 2 titulado *Can fiscal policy stabilize output*, págs. 21 y ss.; A. BÉNASSY-QUÉRÉ et al., *Economic Policy: Theory and Practice*, New York, Oxford University Press, 2da edición 2019; páginas 169, 190-191; ANDERSEN, Torben M., *Is there a Role for an Active Fiscal Stabilization Policy?*, Munich, CESifo Group Munich, abril 2005, página 19; y también NOORD, Paul van den, *The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilisers in the 1990s and Beyond*, Paris, OECD, enero 2000, página 7.

³³⁵ Tómese por ejemplo N. BATINI et al., *Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections*, Washington, DC, International Monetary Fund, septiembre 2014; y G. KARRAS, *Fiscal Policy Spillovers through Trade Openness*, JSTOR, en «Journal of Economic Integration» 29 (2014) 3, 563-581. Relacionado a este tema, véase a D. RODRIK, *Why do More Open Economies Have Bigger Governments?*, en «Journal of Political Economy» 106 (1998) 5, 997-1032.

³³⁶ Véase la subsección titulada *Fiscal Federalism in Europe*, en A. BÉNASSY-QUÉRÉ et al., *Economic Policy: Theory and Practice*, New York, Oxford University Press, **1ra edición 2010**, en las páginas 226-228, donde se destaca que el tamaño reducido del presupuesto de la Unión Europea limita significativamente su capacidad estabilizadora. Véase también en A. BÉNASSY-QUÉRÉ et al., *Economic Policy: Theory and Practice*, New York, Oxford University Press, **2da edición 2019**, en la página 169: «No puede hablarse de política fiscal ante la ausencia de un presupuesto significativo». Traducción del autor. Véase también A. FATÁS – I. MIHOV, *Government size and automatic stabilizers: international and intranational evidence*, en «Journal of International Economics» 55 (1 octubre 2001) 1, 3-28.

³³⁷ Similar a la nota anterior, este tema en fuentes muy variadas y desde múltiples perspectivas. A modo de ejemplo, véanse X. DEBRUN – J. PISANI-FERRY – A. SAPIR, *Government Size and Output Volatility: Should We*

Por otro lado, la política fiscal bajo una unión monetaria plantea unos problemas diferentes a la política fiscal que puede llevarse a cabo en países que tienen a su disposición de un banco central con capacidad para llevar a cabo política monetaria. Ante una unión monetaria los países no disponen de un banco central que pueda llevar a cabo una política monetaria que les favorezca ante una situación de crisis económica. Por esta razón, sólo pueden llevar a cabo políticas fiscales o de corte regulatorio. Ante esta situación, y sin entrar en mucho detalle en los fundamentos teóricos, ante una crisis provocada por factores externos, y que afecte a distintos países de forma *asimétrica*, puede argumentarse que una expansión fiscal por parte del país afectado pudiera ser favorable para su economía. Sin embargo, ante un choque externo *simétrico*, que fue lo que en muchos sentidos le ocurrió a la Unión Europea durante la crisis, las expansiones fiscales por parte de países individuales no son de resultados tan claros³³⁸. En otras palabras, ante una unión monetaria los países se encuentran en dificultades si dicha unión no comporta una unión fiscal, donde el gobierno central o federal pueda llevar a cabo políticas compensatorias o de transferencias que puedan atender a los países, estados o regiones de una forma particular.

Otro aspecto importante para considerar cuando se habla de la política fiscal en su función estabilizadora es la distinción entre los llamados *estabilizadores automáticos* y las *acciones discrecionales* de las autoridades fiscales. Como se ha discutido anteriormente, y que aquí vuelve a mencionarse, existe un conjunto de instituciones fiscales que actúan contrarias al ciclo económico para contrarrestarlo, o al menos para amortiguarlo. Dentro de estas instituciones fiscales se encuentran, a modo de ejemplo, la seguridad por desempleo, y los impuestos a la renta. Cuando los trabajadores pierden su trabajo, pueden acogerse a los beneficios del desempleo, lo que constituye una transferencia temporal de ingreso en lo que encuentran otro trabajo. De esta manera, el Estado incurre en un gasto, mientras que los individuos desempleados reciben una compensación monetaria para que puedan subsistir mientras cambian de empleador. Por otro lado, cuando una persona pierde su empleo deja de recibir ingresos, por lo que queda exenta de pagar impuestos sobre la renta. De esta forma, el Estado recibe menos ingresos

Forsake Automatic Stabilization?, Washington, DC, International Monetary Fund, 2008; J. ANDRÉS – R. DOMENECH – A. FATÁS, *The stabilizing role of government size*, Banco de España, mayo 2007; y P. van den NOORD, *The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and Beyond*, Paris, OECD, enero 2000.

³³⁸ Confróntese a A. BÉNASSY-QUÉRÉ et al., *Economic Policy: Theory and Practice*, New York, Oxford University Press, 2da edición 2019; páginas 200-205.

mientras existe una situación generalizada de desocupación. Los dos ejemplos expuestos operan en dirección contraria en el caso de una expansión económica: cuando hay más empleo, existe menos gente acogándose al desempleo, por lo que el Estado gasta menos en esta partida; y de la misma forma, cuando hay más empleo, existe más gente pagando los impuestos a la renta, por lo que el Estado recibe más ingresos. Lo aquí expuesto ejemplifica lo que son los estabilizadores automáticos. Son instrumentos creados por el Estado que redistribuyen recursos para estabilizar la demanda agregada, sin que tenga que haber una acción discrecional del Estado en el momento que dicha redistribución es necesaria³³⁹.

Finalmente, deben distinguirse las acciones de la política fiscal en situaciones cíclicas más o menos corrientes, de dichas acciones ante situaciones críticas de contracción económica severa. Luego de la Segunda Guerra Mundial los países industrializados han experimentado varias recesiones. Algunas fueron relativamente leves, pero otras tuvieron duración de más de un año³⁴⁰. En aquellas recesiones relativamente leves la política monetaria parece haber sido suficiente para la estabilización económica. Sin embargo, las recesiones de mayor magnitud requirieron medidas extraordinarias. La crisis económica que se desarrolló en 2008 en gran parte de los países industrializados no había tenido precedentes desde la Gran Depresión de los años '30 del siglo XX, y esto de por sí sugiere que las medidas que se requerirían para contrarrestarla debieron ser atípicas, es decir, que fuesen más allá de lo que tradicionalmente había sido la política económica previo a la crisis. Dentro del periodo de la llamada *Gran moderación*, cuando tanto la inflación como los tipos de interés experimentaron bajas sustanciales durante la década de los '80 y '90, y como se discutió en un capítulo anterior, se veía a la política monetaria como un instrumento lo suficientemente poderoso para la estabilización económica. A la política fiscal, en su modo discrecional, se le veía como una herramienta muy tosca para enfrentar las recesiones. La complacencia y los desarrollos teóricos de la época le restaron importancia

³³⁹ Véase a A. FERNÁNDEZ DÍAZ – J. A. PAREJO GÁMIR – L. RODRÍGUEZ SÁIZ, *Política económica*, Madrid [etc.], McGraw-Hill, 4ª ed 2006; página 416, donde se definen los estabilizadores automáticos como «aquellos instrumentos fiscales que, por el mero hecho de existir, y sin verse influidos por decisiones del Gobierno, actúan de una forma anticíclica». De forma similar, J. R. CUADRADO ROURA – T. MANCHA NAVARRO (Eds.), *Política económica: elaboración, objetivos e instrumentos*, Aravaca, Madrid, McGraw-Hill, Interamericana de España, 4ª edición 2010; página 328.

³⁴⁰ Por ejemplo, en los EE.UU. durante ese periodo se experimentaron unas once recesiones. De estas, tres tuvieron una duración de más de doce meses: la de finales de 1973 a mediados de 1975, la de mediados de 1981 hasta finales de 1982, y la de finales de 2007 hasta mediados de 2009 (la *Gran Recesión*). Véase en K. D. HOOVER, *Applied intermediate macroeconomics*, New York, NY, Cambridge University Press, 2012; en la página 147, extraído a su vez de *National Bureau of Economic Research*.

a la posibilidad de que la política fiscal fuese una herramienta adecuada para la estabilización. Pero la crisis económica de 2008 reabrió el debate en este respecto. La severidad, la amplitud —en términos de los sectores económicos afectados—, y la extensión —en términos geográficos—, de la contracción experimentada, dejaron al descubierto la insuficiencia de la política monetaria para reestablecer los niveles de producción y empleo luego de la crisis financiera que se desarrolló entre 2007 y 2008. Los tipos de interés llegaron a niveles cercanos a cero, y la inversión privada no se reactivó. Se tomaron medidas extraordinarias para reestablecer la funcionalidad del sector financiero, pero estas no se tradujeron en una expansión para toda la economía. Ante una economía en contracción o en estancamiento, hacía falta un estímulo mayor para reactivar la demanda agregada. Y fue así como el interés en la política fiscal discrecional en su función estabilizadora volvió a adquirir un papel preponderante para la política económica en general.

Esto lleva a la consideración de las acciones de política fiscal ante situaciones de crecimiento y de contracción económica.

2. Acciones ante el crecimiento

Ya se ha mencionado anteriormente que a partir de mediados del siglo XX se reconoció la necesidad del Estado de ampliar su actividad tanto para la provisión de servicios públicos como para regulación de los mercados. En su actividad se incluía también la redistribución de la renta que serviría a su vez para financiar dichos servicios públicos. Gran parte de este aumento en el gasto se torna más o menos permanente o corriente. Sin embargo, existe otra parte del gasto que es discrecional, que se procura activar cuando la economía está en recesión y que se reduce cuando la economía está en crecimiento.

Según los teóricos keynesianos, cuando la economía se encuentra en expansión, el Estado debe intervenir para asegurarse que los mercados sean lo más competitivos posibles y que los bienes públicos sean ofrecidos en su justa proporción. Toda regulación debe propender a una mayor competencia, mayor eficiencia, y a corregir las externalidades que se presentan en algunas actividades económicas, y a evitar o corregir los efectos de las prácticas que pudieran atentar contra la competencia (prácticas monopolísticas, competencia desleal, información asimétrica, anuncios engañosos, etc.). Es decir, mientras la economía va en crecimiento, se entiende que está cercana al pleno empleo de los recursos y que, por tanto, el Estado debe reducir su intervención en término de sus acciones discrecionales, aunque debe mantenerse muy activo

en términos de sus acciones regulatorias, para evitar que las acciones de los agentes privados puedan ser dañinas para el resto de la economía. Estas acciones son a las que muchos economistas se refieren cuando se plantea la necesidad de que la política fiscal sea simétrica a través de todo el ciclo económico, y que mientras la economía se halle en crecimiento, la política fiscal debe ser más restrictiva.

En este sentido, la acción regulatoria del Estado siempre será fundamental para mantener un ambiente competitivo en la economía y garantizar la protección del interés público. Sin embargo, es cuando la economía está en crecimiento que las acciones discrecionales del Estado debieran dirigirse a la corrección de los llamados *desequilibrios macroeconómicos*, es decir, aquellos asociados al endeudamiento excesivo del Estado, o a los desbalances de comercio exterior que se entiendan como insostenibles.

Estos mismos teóricos keynesianos suponen que el crecimiento a largo plazo estaría determinado por los adelantos tecnológicos y por las condiciones que determinan la llamada *oferta agregada*. Sin embargo, en el corto plazo el crecimiento está determinado por la demanda agregada, y ante una situación de crecimiento robusto durante este periodo, suponen que la economía lleva una trayectoria *inflacionista*. Ante eso se sugieren medidas contractivas de política fiscal, que consisten, en resumidas cuentas, en tres: reducción del gasto público, aumento de los impuestos, y amortización de la deuda³⁴¹.

De esta manera, ante la parte expansiva del ciclo, la administración del Estado debería acumular superávits fiscales, lo que llevaría a disminuir la tasa de deuda pública, y a mejorar su infraestructura productiva dentro de los estándares de rentabilidad de dichas inversiones. En otras palabras, mientras la economía está en crecimiento las autoridades del Estado deben procurar mejorar el llamado *espacio fiscal*³⁴², las condiciones que permitirían responder bien ante una situación inesperada de contracción económica. En otras palabras, el momento de la

³⁴¹ Véase, por ejemplo, a J. R. CUADRADO ROURA et al. (Eds.), *Política económica: elaboración, objetivos e instrumentos*, Aravaca, Madrid, McGraw-Hill, Interamericana de España, 3ª edición, 2006, página 322. En la cuarta edición de esta misma obra, en la página 326, habla ya de política fiscal *contractiva*. A pesar de que Cuadrado y otros hablan de reducción de los gastos y aumento de los impuestos, que en última instancia redundaría en una reducción de los niveles de deuda, otros autores destacan específicamente la amortización de la deuda como una de las acciones discrecionales del Estado ante una situación de crecimiento económico robusto.

³⁴² Véase por ejemplo a A. BÉNASSY-QUÉRÉ et al., *Economic Policy: Theory and Practice*, New York, Oxford University Press, 2da edición 2019, páginas 196-198;

consolidación fiscal debería ocurrir en la fase expansiva del ciclo económico, no en la fase recesiva; lo que es igual que decir que el Estado debe procurar llevar a cabo una política fiscal estabilizadora simétrica a través de todo el ciclo económico³⁴³.

El Estado tiene dos formas fundamentales para generar esa consolidación durante la fase expansiva.

a) Disminución relativa del gasto público

Dentro de las acciones que pudiera llevar a cabo el Estado ante una situación de crecimiento fuerte o sólido³⁴⁴, es el de reducir el gasto público con el propósito de evitar el llamado *sobrecalentamiento de la economía*. Cuando una economía industrializada *madura* crece a tasas muy altas corre el riesgo de que la inflación aparezca en escena³⁴⁵. Disminuir la actividad del Estado en términos de la demanda de bienes y servicios en la economía no sólo *estabiliza* el crecimiento, sino que permite aumentar el *espacio fiscal* para enfrentar más decididamente una recesión futura.

El problema que se plantearía luego es el del tipo de gasto a reducir. La expansión de la actividad del Estado en la economía implica un aumento en la demanda de recursos para la provisión de bienes públicos (infraestructuras, servicios), que a su vez suponen un aumento en el empleo público y de otros insumos para cumplir con sus fines. ¿Qué tipo de gasto debería reducirse para cumplir con el objetivo de atemperar el crecimiento económico?

Para contestar a esta pregunta deben distinguirse los tipos de gastos públicos en los que incurren las administraciones. El gasto público suele clasificarse de tres formas distintas: por la agencia u órgano que lo realiza (clasificación orgánica), por finalidad o función dentro de la

³⁴³ Véase por ejemplo el punto 3 en la página 140 de J. UXÓ GONZÁLEZ – F. BERMEJO PATÓN, *Capítulo 4. Política fiscal y presupuestaria (II). Déficit público y deuda pública*, en C. OCHANDO CLARAMUNT (Ed.), *Políticas económicas coyunturales - Objetivos e instrumentos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015, 115-144.

³⁴⁴ Esta afirmación tiene que cualificarse. No existe un criterio claro que pueda aplicarse de igual manera para todas las economías. En B. EICHENGREEN et al., *Public Debt through the Ages*, Washington, DC, International Monetary Fund, enero 2019, se presenta una discusión interesante en torno al modo en que varios países industrializados, con especial énfasis en el Reino Unido, Francia, y Estados Unidos, han logrado consolidar sus deudas ante las subidas que se registraron durante las dos guerras mundiales, y el modo en que los niveles de deuda se han afectado durante la *Gran Recesión*.

³⁴⁵ Por eso es que algunos autores llaman a las políticas de consolidación durante el ciclo alcista políticas *antiinflacionistas*. Véase en J. R. CUADRADO ROURA et al. (Eds.), *Política económica: elaboración, objetivos e instrumentos*, Aravaca, Madrid, McGraw-Hill, Interamericana de España, 3ª edición, 2006, página 322.

política pública que persigue la Administración (clasificación funcional), y por su naturaleza económica (clasificación económica)³⁴⁶. Esta exposición tratará someramente sobre las clasificaciones funcionales y económicas, pues serán las que más ayudarán a la comprensión de los efectos que pueden tener los recortes en dicho gasto con propósitos de consolidación económica.

La clasificación funcional distingue las siguientes áreas: los servicios públicos básicos, que son las funciones que solían clasificarse como las regalistas (las asociadas a seguridad pública y relaciones exteriores); las de protección social, y de bienes públicos preferentes, más asociadas al Estado de bienestar (pensiones, sustento ante la desocupación, promoción del empleo, sanidad, educación y cultura); las de carácter económico (promoción de la agricultura, de la industria, del turismo, del transporte público, de las infraestructuras en general —energía, acueductos, viviendas—, y otras relacionadas que tienen impacto indirecto en la promoción del empleo); y las de carácter general.

La clasificación económica distingue entre los gastos corrientes, gastos de capital, y gastos financieros.

Teniendo en cuenta estas dos clasificaciones, puede simplificarse ligeramente el tipo de gasto susceptible al recorte ante una posible consolidación fiscal en una situación de crecimiento. Nótese que entre estas dos clasificaciones existe una interconexión que facilitaría dicho ejercicio: es decir, muchas funciones incluyen gastos corrientes de personal y gastos de capital o de maquinaria y equipo.

Si la recesión anterior requirió de empleo de carácter temporal para combatirla, pudiera disponerse de dicho empleo, suponiendo que el mercado laboral pudiera absorber dichos excedentes laborales. Sin embargo, si el empleo se contrató con carácter de permanencia, pudieran establecerse formas de disminuir la plantilla por vía del *desgaste*, es decir, *congelando* las contrataciones nuevas, y frenando los aumentos salariales para disminuir el crecimiento *natural* que experimentaría el sector público. Otros gastos que pudieran reducirse serían los gastos que se estimen como no esenciales.

³⁴⁶ Véase a E. ALBI IBAÑEZ et al., *Economía Pública I: fundamentos, presupuesto y gastos*, Barcelona, Ariel Economía, Editorial Planeta, 4ta edición actualizada 2017; páginas 44-48.

b) Aumento relativo de los ingresos del Estado por la vía impositiva

Cuando la economía está en una fase expansiva robusta, es posible que comiencen a asomar alzas en precio de los distintos bienes, servicios y factores de producción; y si estas alzas son sostenidas y de una magnitud mayor a lo que la sociedad o las autoridades estén dispuestos a tolerar, se dice que existen presiones inflacionarias³⁴⁷. Ante esto normalmente interviene la política monetaria subiendo los tipos de interés para desacelerar la actividad económica; pero también pueden aplicarse políticas fiscales para este propósito. La ventaja de dichas políticas es que pueden aumentar los recursos del Estado, mejorando así sus saldos presupuestarios y disminuyendo sus necesidades de financiamiento. Si mejora su posición fiscal, estará en mejores condiciones para enfrentar cualquier episodio inesperado de recesión económica. Dentro de estas políticas se mencionarán, a modo de ejemplo, tres casos; que no sólo ayudarán a comprender la función estabilizadora del Estado, sino que también apuntará a la importancia de su función redistributiva y del modo en que esta podrá contribuir al crecimiento de largo plazo.

Las economías desarrolladas de Occidente suelen tener impuestos a la renta *progresivos*, es decir, cuyas tasas marginales son mayores para los estratos de renta más altos. Estas tasas marginales crecientes hacen que la tasa promedio aumente a medida que aumenta el ingreso de las personas. Esto sirve como mecanismo de redistribución de la renta porque el Estado utiliza estos recursos tanto para la provisión de bienes públicos como para transferir ingresos a niveles de renta más baja, que suelen tener una propensión marginal a consumir más alta³⁴⁸.

La subida de los impuestos a la renta, al menos de forma temporal, pueden utilizarse para desacelerar una actividad económica que pudiera generar presiones inflacionarias. Estas alzas, a su vez, les proveen de más recursos al Estado para mejorar su situación fiscal,

³⁴⁷ Recuérdese que la inflación consiste en un aumento *general y sostenido* en los precios. Véase por ejemplo a J. R. CUADRADO ROURA – T. MANCHA NAVARRO (Eds.), *Política económica: elaboración, objetivos e instrumentos*, Aravaca, Madrid, McGraw-Hill, Interamericana de España, 4ª edición 2010; páginas 168-169; y a A. FERNÁNDEZ DÍAZ – J. A. PAREJO GÁMIR – L. RODRÍGUEZ SÁIZ, *Política económica*, Madrid [etc.], McGraw-Hill, 4ª ed 2006; página 103.

³⁴⁸ Véase en A. BÉNASSY-QUÉRÉ et al., *Economic Policy: Theory and Practice*, New York, Oxford University Press, 2da edición 2019; páginas 504-521.

fortaleciéndolo para enfrentar una crisis económica. Tanto en situaciones de mucho crecimiento económico, como en momentos de consolidación fiscal, se han utilizado alzas temporales en los impuestos a la renta para atemperar el crecimiento económico o para recabar más recursos para el Estado. Lo anterior no contradice el hecho de que en muchas ocasiones algunos países han implantado políticas tributarias procíclicas, donde se disminuyen los impuestos en momentos de crecimiento económico, y se aumentan en momentos de contracción³⁴⁹.

Por otro lado, los impuestos a los bienes y servicios suelen ser regresivos, es decir, que las personas de rentas más bajas suelen pagar, como proporción de sus rentas, unas tasas mayores a las personas de rentas altas. La subida de estos impuestos puede también usarse para desacelerar la actividad económica, pero tiene efectos redistributivos de personas de rentas bajas a personas de rentas altas.

c) Resultados

Tanto la bajada en algunos gastos públicos como las subidas tributarias ayudan a mejorar la situación fiscal de los gobiernos, pues además de proveer más recursos, contribuyen a la amortización de su deuda pública y a aumentar su capacidad de enfrentar situaciones inesperadas de crisis económica. Además, mientras se mantenga una situación superavitaria, disminuye la dependencia de nueva financiación.

3. Acciones ante la contracción

Sin embargo, cuando se presenta una situación de contracción económica, principalmente por una caída en los niveles de inversión privada, la teoría keynesiana justifica la intervención del gobierno para contrarrestar dicha caída. Como se vio anteriormente estas intervenciones adoptan múltiples formas, siguiendo las distintas políticas e instrumentos disponibles del Estado para estos efectos. En particular, ante una contracción relativamente pequeña, y en ausencia de situaciones típicas de *trampa de liquidez*, basta con la política monetaria y su instrumento principal, el control del llamado tipo de interés primario, para reestablecer la trayectoria del crecimiento. De esta manera, y como se expuso anteriormente, ante una caída en los niveles de inversión privada, las autoridades monetarias suelen bajar los tipos de interés para abaratar los costes del crédito y fomentar otra vez el crecimiento de dicha inversión.

³⁴⁹ Ibid.

Muchas veces este tipo de acción no es suficiente, ya sea porque los tipos de interés se encuentren ya en niveles bajos, o porque la contracción económica es mucho mayor de lo normal. Ante estas situaciones la teoría keynesiana apunta a la necesidad de la intervención estatal por vía de la política fiscal. Esta intervención fiscal puede ser de múltiples maneras: aumento en el gasto para la defensa, para proyectos de inversión pública, para la provisión de nuevos servicios a la población, o aumento de los niveles de ingreso a la población por vía de aumentos en las transferencias o de reducciones tributarias.

Como se mencionó anteriormente, el Estado tiene múltiples maneras de intervenir para contrarrestar la caída en la inversión pública. En lo que sigue sólo se presentarán algunos ejemplos que han sido comunes durante más de medio siglo; pero no quiere decir que sean los únicos.

a) Aumentos en el gasto público

Los **gastos en defensa** suelen demandar una gran variedad de recursos en cantidades considerables. Su acción afecta a múltiples industrias: agricultura, minería, construcción y manufactura de materiales para la construcción, elaboración de alimentos, fabricación de productos textiles y de cuero, fabricación de sustancias químicas y de productos de petróleo, fabricación de productos metálicos, productos electrónicos, equipos eléctricos, maquinaria y equipo en general; entre otros productos. También esta actividad demanda suministros de electricidad, gas, acueductos, y otros muchos servicios que se requieren para que su operación sea eficiente. Los aumentos en gastos de defensa suelen tener un impacto significativo y rápido sobre sectores industriales diversos que puedan encontrarse con altas tasas de desocupación. Estos gastos tienen la peculiaridad de que suelen requerir productos con altos contenidos de innovación tecnológica. Y a pesar de que los productos que generan son sólo para uso militar, en innumerables ocasiones sus innovaciones se transmiten a la población civil; con lo cual este gasto genera unas externalidades posteriores que pueden ser de gran utilidad para el resto de la ciudadanía.

La **inversión pública** puede estar dirigida para el beneficio directo de la población, o inversión orientada a beneficiar más a las empresas. Como ejemplos de inversiones para beneficiar a toda la población están las construcciones de embalses o pantanos, el desarrollo de redes ferroviarias, la construcción de carreteras, de plantas eléctricas, de acueductos, las telecomunicaciones, construcción de escuelas y de viviendas, etc. Estas construcciones facilitan la vida de las personas, aumentando su ocio y su productividad.

Dentro de los ejemplos de inversión pública encauzada a las empresas están las construcciones especiales de instalaciones para optimizar su establecimiento, tales como instalaciones especiales de electricidad, de acueductos, de accesos viales, y de telecomunicaciones. Estas construcciones también aumentan la productividad de las empresas y su competitividad en términos internacionales.

Nótese que la inversión pública también tiene un impacto rápido y significativo sobre toda la ciudadanía, pues afecta a una amplia gama de sectores industriales: construcción (materiales y servicios), manufactura, y múltiples servicios relacionados con el diseño, desarrollo, e implantación de los distintos proyectos. La inversión pública suele ser un instrumento de activación rápida de los recursos ociosos de una economía.

Cuando se habla de inversión pública normalmente se tiene en mente la inversión en construcción, y la manufactura asociada a dicha construcción. Por eso se habla de la construcción de carreteras, viviendas, acueductos, etc. Sin embargo, no es la única forma en la que el Estado pudiera intervenir para ampliar el gasto público y contrarrestar así una disminución en la demanda agregada provocada por una caída en la inversión privada. El Estado también puede aumentar la **provisión de servicios públicos** como en sanidad, educación, protección ciudadana, transportes públicos, parques de recreo, etc. El aumento en estos renglones requiere de la inversión en construcción para el desarrollo de los hospitales, escuelas, estaciones de policía, parques de autobuses, o parques de recreación pasiva, por seguir con los ejemplos. Pero, además de la inversión en construcción, estos servicios requieren de la ampliación del empleo que sirva en estos renglones para la provisión de dichos servicios públicos. Esta ampliación de servicios suele aumentar rápidamente la demanda agregada y devolver el crecimiento a corto plazo a una economía que muestra síntomas de debilidad.

Nótese que mientras la inversión en construcción suele tener un impacto rápido y su empleo dura mientras dure el periodo de construcción, la ampliación de servicios requiere de personal especializado para la provisión de dichos servicios y el empleo que genera suele ser de más larga duración.

No solamente la ciudadanía recibe beneficios de una ampliación de la actividad de infraestructuras, sino que también las empresas se benefician de los mismos. El Ministerio de Fomento en España actúa sobre actividades de transporte terrestre y marítimo para facilitar la actividad empresarial. En Puerto Rico, la Compañía de Fomento Industrial es propietaria de

muchos parques industriales que se les alquilan principalmente a empresas manufactureras; y en múltiples ocasiones se preparan instalaciones especiales para la atracción de las llamadas industrias estratégicas, empresas manufactureras cuyas actividades generen una alta rentabilidad. La **ampliación de la actividad de servicios a las empresas** facilita el que la inversión privada recupere su actividad luego de una contracción.

Otra medida que puede utilizar el Estado para reavivar la actividad privada es por vía de los **pagos por transferencias**. Estas transferencias pueden ser a las personas o a las empresas. El pago de transferencias a las personas puede ser aumentos en los pagos de asistencia social, de seguro por desocupación, o pagos en un solo año para incentivar el consumo privado. Este pago de transferencias también puede presentarse como un reembolso tributario (*tax rebate*) como se hizo en EE.UU. a través de la Ley de Estímulo Económico de 2008, bajo la administración de Bush; o como se hizo en España con el Real Decreto-Ley 2/2008 de 21 de abril, en sus disposiciones en torno al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Este tipo de medida aumenta el ingreso personal disponible lo que fomenta a su vez el consumo, un poderoso componente de la demanda agregada, cuyo aumento estimula indirectamente la inversión privada.

Ejemplo de pago de transferencias a las empresas puede ser a través de incentivos por número de personas empleadas, o por ayudas en el desarrollo de infraestructuras que desarrollen para sus plantas de producción particulares. También se han ofrecido incentivos para el establecimiento de empresas en zonas deprimidas económicamente. Este tipo de acción estimula directamente a la inversión privada, llevándola de vuelta a la trayectoria de crecimiento.

Otra forma de mantener activa la actividad económica es con el aumento de gastos en servicios corrientes, ya sea por la ampliación de servicios al público y por su consecuente aumento en el empleo público, que puede ser de carácter temporal. En Puerto Rico fue común la práctica de los *empleos de verano*, que consistía en ofrecer empleo temporal en la administración pública a jóvenes desempleados, con el propósito de que adquirieran experiencia laboral. Por su parte el gobierno federal de los EE.UU. demanda empleo para atender situaciones temporales, como por ejemplo, para reconstruir zonas dañadas por desastres naturales, o para recopilar información censal.

b) Disminución de los impuestos

La disminución de impuestos es otro instrumento para intentar reactivar la demanda agregada, que actúa mediante el aumento del ingreso personal disponible de los consumidores que redundará en un incremento en su capacidad adquisitiva. Análogamente, la disminución de impuestos a las empresas aumenta su potencial para ampliar su capacidad productiva.

El gobierno federal de los EE.UU., por ejemplo, ha disminuido temporalmente los impuestos a la nómina con el propósito de mantener la actividad económica³⁵⁰, cuyo crecimiento todavía se percibía débil; mientras que en el caso de Puerto Rico, ante situaciones de emergencia, se ha eximido el cobro del impuesto a las ventas a determinados productos y servicios por un tiempo determinado³⁵¹.

A pesar de que la disminución de impuestos es un mecanismo de reactivación de la demanda agregada, este instrumento no es tan efectivo para su estímulo como el aumento del gasto público. Esto se debe a que el llamado multiplicador tributario suele ser de menor magnitud que el del gasto, como se ha discutido ampliamente en varias referencias bibliográficas³⁵².

c) Rescates a sectores estratégicos

Una forma de intervención del Estado que fue característica de la crisis experimentada en el 2008 fue la de los rescates efectuados a empresas pertenecientes a sectores estratégicos³⁵³. En los EE.UU. se financiaron préstamos especiales para empresas pertenecientes al sector financiero: aseguradoras, bancos comerciales, y bancos de inversión. Pero también se ofrecieron

³⁵⁰ Véase S. WAMHOFF – M. GARDNER, *Federal Tax Cuts in the Bush, Obama, and Trump Years*, Washington, DC, Institute of Taxation and Economic Policy (ITEP), julio 2018.

³⁵¹ Véase a modo de ejemplo, la Orden Ejecutiva número 68 de 2017, del gobernador de Puerto Rico, para autorizar al Secretario de Hacienda a eximir a pequeños y medianos comerciantes del cobro del Impuesto de Ventas y Uso (IVU).

³⁵² Véanse por ejemplo a M. A. BAUM – M. M. POPLAWSKI-RIBEIRO – A. WEBER, *Fiscal Multipliers and the State of the Economy*, Washington, DC, International Monetary Fund, 5 diciembre 2012.; E. ILZETZKI – E. G. MENDOZA – C. A. VÉGH, *How big (small?) are fiscal multipliers?*, en «Journal of Monetary Economics» 60 (1 marzo 2013) 2, 239-254; y a J. KILPONEN et al., *Comparing fiscal multipliers across models and countries in Europe*, Frankfurt, European Central Bank, marzo 2015.

³⁵³ Como ejemplos pueden verse F. PANETTA et al., *An assessment of financial sector rescue programmes*, Bank of Italy, Economic Research and International Relations Area, julio 2009; A. BLINDER – M. ZANDI, *The Financial Crisis: Lessons for the Next One*, Washington, DC, Center on Budget and Policy Priorities, octubre 2015; y A. D. GOOLSBEE – A. B. KRUEGER, *A Retrospective Look at Rescuing and Restructuring General Motors and Chrysler*, febrero 2015.

ayudas a empresas relacionadas con el sector automotriz. Se les ofrecieron préstamos a dos compañías productoras de vehículos de motor, con la condición de que reestructuraran sus operaciones, y también se proveyó al público de incentivos para que adquirieran vehículos de motor nuevos con tal de reactivar la actividad en dicho sector. Recuérdese que el sector automotriz está altamente vinculado con muchos otros sectores manufactureros en EE.UU., y el estímulo de dicho sector tiene un efecto multiplicador sobre muchos otros sectores económicos.

Tanto los préstamos a los bancos como los incentivos para la compra de vehículos de motor provistos por el gobierno federal tuvieron efectos directos en Puerto Rico, ayudando a disminuir la caída en la actividad económica que ya se observaba durante ese periodo. Localmente se implantaron a su vez incentivos para las compras de viviendas, lo que mantuvo los valores inmobiliarios en unos niveles relativamente altos por algún un tiempo.

Por otro lado, tanto en los EE.UU. como en España, el Estado estuvo a cargo del rescate de distintas instituciones financieras. Para el caso español, tómese como ejemplo el conjunto de medidas implantadas según el Real Decreto-Ley 9/2009, de reestructuración bancaria, que incluyó la creación del *Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria*³⁵⁴.

4. Problemas típicos de la implantación de la política fiscal y posibles soluciones

a) Política fiscal asimétrica y márgenes de actuación fiscal

La conclusión más importante de lo expuesto en los apartados 2 y 3 puede resumirse en una oración: para que la política fiscal sea verdaderamente estabilizadora, debería ser anticíclica a través de todo el ciclo económico; que como se ha explicado anteriormente, debe procurar ser expansiva cuando la economía entra en contracción, y debe ser contractiva o consolidativa cuando la economía está en expansión³⁵⁵.

³⁵⁴ Véase a F. J. VILLAR ROJAS, *Capítulo 2. Crisis económico-financiera; crisis de la administración pública*, en *El derecho ante la crisis: nuevas reglas de juego*, Barcelona, Atelier, 2013, 43-84; en la página 55.

³⁵⁵ Ver en J. UXÓ GONZÁLEZ – F. BERMEJO PATÓN, *Capítulo 4. Política fiscal y presupuestaria (II). Déficit público y deuda pública*, en C. OCHANDO CLARAMUNT (Ed.), *Políticas económicas coyunturales - Objetivos e instrumentos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015, 115-144; particularmente en la página 140: «Para evitar una tendencia creciente de la deuda se debe aplicar una política fiscal estabilizadora que sea simétrica a lo largo del ciclo...».

La consolidación fiscal no debe imponerse ante una situación de contracción económica, pues suele acentuarla. La consolidación fiscal, de ser necesaria porque el crecimiento no sea capaz de eliminar los desequilibrios fiscales, debe intentarse cuando la economía está en crecimiento³⁵⁶. Esto es más importante aun ante países que conviven en una unión monetaria, particularmente en aquellas donde no exista un presupuesto federal, y por eso estos autores insisten en el establecimiento de reglas fiscales³⁵⁷.

Sin embargo, por razones históricas y sociológicas, esta simetría en la política fiscal no se ha observado en las últimas décadas en la mayoría de los países industrializados. Particularmente, a partir del comienzo del siglo XXI, luego de la recesión de las empresas *punto-com*, la política fiscal en los EE.UU. siguió una trayectoria de cortar impuestos cuando la economía comenzó a crecer, borrando en un año los superávits registrados al final del siglo XX con la administración de Clinton. Y en España, a pesar de reflejar una mejoría fiscal, los desequilibrios que se fueron acumulando durante la primera década en el sector privado tuvieron un efecto devastador para toda la economía, y el espacio fiscal disponible fue rápidamente agotado. En otras palabras, cuando la economía estuvo en expansión, algunos gobiernos de países desarrollados implantaron políticas tributarias expansivas, y cuando la crisis hizo su entrada, tuvieron que continuar con otras políticas expansivas. EE.UU. ha tenido margen para mantener una política fiscal asimétrica, pero no así algunos países europeos. Para el caso español no se observaron en las cuentas públicas desequilibrios preocupantes durante los primeros años del siglo XXI. No obstante, ya algunos economistas apuntaban a la necesidad de políticas de consolidación fiscal durante el periodo de expansión³⁵⁸, para fortalecer de esta forma la capacidad de

³⁵⁶ Véase por ejemplo a J. M. GONZÁLEZ PÁRAMO, 8. *La política fiscal: estabilización, sostenibilidad y crecimiento*, en *El análisis de la economía española*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, 217-239; en la página 232: «Al mismo tiempo, la reforma del PEC ha modificado su brazo *preventivo*, introduciendo la obligación de reforzar el avance hacia los objetivos de medio plazo **en épocas de bonanza** y adaptando estos objetivos y la trayectoria de ajuste a circunstancias nacionales... Estos cambios... son acordes con un posible fortalecimiento del PEC, si bien al riesgo de abrir también la puerta a una mayor discrecionalidad». Énfasis suplido en negrillas.

³⁵⁷ Véase también a modo de ejemplo, *ibid.*, páginas 232-233: «Las reglas no sólo sirven al fin de evitar o corregir el sesgo deficitario de los gobiernos, sino que además proporcionan una herramienta de protección contra las externalidades fiscales entre países. En efecto, el **fundamento económico** en el que se basa la **disciplina presupuestaria** es la **necesidad de que las finanzas públicas estén saneadas** y sean sostenibles, como **requisito previo** para la estabilidad macroeconómica».

³⁵⁸ Véase a GONZÁLEZ PÁRAMO José Manuel, *op. cit.* Este artículo exhibe mucho escepticismo en torno a la política fiscal discrecional, y hace hincapié en la necesidad de la disciplina fiscal para mantener equilibradas las finanzas públicas.

respuesta en el caso de una crisis venidera, es decir, para ampliar el *espacio fiscal*. A pesar de que el caso español reflejara unos niveles de deuda/PIB más o menos satisfactorios, la magnitud de la crisis agotó rápidamente dicho margen, y la preocupación que causó en los mercados de deuda provocó un alza en la prima de riesgo, aumentando así los tipos de interés que el gobierno pagaría a su servicio de la deuda pública.

Esta observación de la necesidad de simetría en la política fiscal está asociada a otra razón: cuando se implantan las políticas de ampliación del gasto público, es muy difícil revertirlas cuando la economía vuelve a expandirse. Algunos estudiosos de economía política plantean que esta dificultad tiene que ver con que los aumentos en gastos inciden sobre el momento actual, cuando los políticos que van a reelección están en el poder, y que la necesidad de volver al estado de gasto público previo suele ser incómodo y se prefiere pasar a la actividad política en el futuro. Esto hace que se siga retrasando la acción consolidadora mientras la economía está en expansión, y cuando vuelve otra recesión se encuentra el gobierno con un espacio fiscal reducido³⁵⁹.

b) Desfases o retardos temporales

Un problema que usualmente se apunta contra el uso de la política fiscal discrecional como herramienta de estabilización es el desfase temporal que existe entre el inicio de una recesión, y el tiempo que le toma a las autoridades el reconocerla y actuar contra ella. Algunos economistas apuntan a que en algunas ocasiones la política fiscal puede terminar siendo procíclica debido a que cuando las medidas contra la recesión entran en efecto, ya la economía ha tomado su trayectoria ascendente, y dichas medidas terminan alimentando el ciclo alcista que ya había comenzado a aparecer³⁶⁰. Sin embargo, el problema de los retardos aplica también a la política monetaria, y no por eso puede descartarse su utilidad o aplicación. Más aún, la crisis económica demostró que este es un problema menor y que no tiene cabida cuando la recesión es intensa y prolongada. Fernández Díaz apunta a que los estabilizadores automáticos no son suficientes, en muchos casos, para enfrentar situaciones de crisis económica. Por esta razón,

³⁵⁹ Ibid. Véase también a B. E. SORENSEN – O. YOSHA, *Is state fiscal policy asymmetric over the business cycle?*, en «Economic Review» (2001) Q III, 43-64; y a M. VIREN, *How different are the fiscal policy effects?*, en «Revue de l'OFCE» N° 132 (2014) 1, 135-157.

³⁶⁰ Véase a GONZÁLEZ PÁRAMO José Manuel, op. cit., a FERNÁNDEZ DÍAZ, op. cit., páginas 416-419; o a CUADRADO ROURA, op. cit., páginas 89-90, y 334-338.

«[s]e impone, pues, el empleo de medidas discrecionales en el campo de la política fiscal, y no forzosamente porque se postule una mayor presencia y protagonismo del sector público en la actividad económica, sino por razones de operatividad y racionalidad económica³⁶¹».

c) Distinción entre el corto y el largo plazo

En gran parte de las referencias bibliográficas antiguas y recientes se apuntan distinciones entre el corto plazo y el largo plazo para la efectividad y duración de la política fiscal. Existe un consenso bastante generalizado de que en el corto plazo la política fiscal expansiva puede ser útil para contrarrestar una contracción acentuada en la demanda agregada. De esta forma, no debiera causar pánico en los mercados de deuda pública el hecho de que un Estado experimente un aumento significativo en los niveles de déficit y de deuda ante una contracción económica severa, siempre y cuando se tomen las medidas para que en el mediano y en el largo plazo se reestablezca el equilibrio.

Empero, también existe consenso de que la política fiscal expansiva no puede tener una duración permanente. Cuando los déficits son persistentes y cuando la deuda crece de forma desproporcionada con respecto al crecimiento real de la economía, comienzan las dudas de la capacidad fiscal del Estado que experimenta dicha situación. Nótese que de lo que aquí se habla no es de un desbalance momentáneo, entiéndase de uno, dos o hasta tres años. De lo que se trata es de un desbalance *permanente, estructural*. Cuando un Estado sufre de un déficit estructural, con niveles de deuda muy altos, es difícil para el mismo atender una situación de crisis económica, como una contracción severa en la inversión privada³⁶².

Por estas razones es importante considerar la estabilidad presupuestaria como un propósito importante dentro de los objetivos fiscales del Estado, siempre y cuando no se halle en una situación de contracción económica severa. Y la política fiscal de corto plazo debe estar coordinada con la de largo plazo, para tratar de compensar la parte expansiva durante la parte baja del ciclo con una política restrictiva durante la parte alcista del ciclo.

³⁶¹ FERNÁNDEZ DÍAZ, op. cit., página 418.

³⁶² E. BALDACCI – S. GUPTA, *Expansiones fiscales: ¿Qué funciona?*, en «Finanzas y Desarrollo | F&D» 45 (diciembre 2009) 4, 35-37; y J. DANIEL et al., *Ajuste fiscal para la estabilidad y el crecimiento*, Washington, DC, International Monetary Fund, 2006.

d) Actualidad y percepción de la sostenibilidad fiscal

En una sección posterior se entrará en más detalle en torno a la sostenibilidad fiscal. No obstante, debe mencionarse aquí que la política fiscal expansiva en momentos de crisis económica está sujeta a la percepción de los mercados que actúan para financiar los déficits fiscales. Para entender es importante distinguir los términos de liquidez, solvencia y sostenibilidad.

Liquidez alude a los recursos que tiene el Estado para responder de forma inmediata a unos reclamos que requieran *dinero en efectivo*, mientras que solvencia apunta a la capacidad del Estado para responder a dichos reclamos en un momento en el tiempo. Un Estado puede tener activos suficientes para responder a acreedores por la deuda emitida, pero dichos activos pudieran ser ilíquidos, es decir, que le puede tomar cierto tiempo al Estado en liquidar los activos ilíquidos y en responder a sus acreedores. Tanto la liquidez como la solvencia hacen referencia a un momento en el tiempo. Sin embargo, la sostenibilidad apunta a la solvencia a través del tiempo. Un Estado puede ser solvente en un momento en el tiempo, y pudiera demostrar solvencia, por dar un ejemplo, para los próximos dos o tres años; pero pudiera llevar una trayectoria insostenible porque en pudiera demostrarse que en el cuarto año estaría insolvente³⁶³.

Es por esto por lo que la percepción que tengan los acreedores en torno a la capacidad de cumplimiento de la deuda por parte de un Estado es fundamental para continuar los financiamientos deficitarios. Esta situación se agrava cuando el Estado no tiene control sobre la moneda en la que emite su deuda. Esta es una de las razones por la cual EE.UU. y Japón pueden exhibir tasas de deuda relativamente altas y sus costes de financiamientos se mantienen relativamente bajos, mientras que otros países dentro de la Zona Euro, con tasas de deuda mucho más bajas, experimentaron durante la crisis situaciones de altos tipos de interés para el refinanciamiento de sus respectivas deudas³⁶⁴.

También es importante mencionar el temor por parte de los acreedores al llamado *contagio*, cuando se percibe como inseguro para emitir deuda por la razón de que otro país cercano

³⁶³ Véase a A. BÉNASSY-QUÉRÉ et al., *Economic Policy: Theory and Practice*, New York, Oxford University Press, 2da edición 2019; páginas 171-179.

³⁶⁴ Véase F. BRONER et al., *Sovereign debt markets in turbulent times: creditor discrimination and crowding-out effects*, Madrid, Banco de España, 2014; y a P. R. LANE, *The European Sovereign Debt Crisis*, en «Journal of Economic Perspectives» 26 (septiembre 2012) 3, 49-68.

esté sufriendo de una crisis en su credibilidad crediticia³⁶⁵. Sin embargo, para el caso de Europa, otros argumentan que los efectos contagio son tan significativos como algunos estiman³⁶⁶.

En resumen, la percepción de los acreedores en torno a la sostenibilidad de las finanzas públicas de un Estado es fundamental para su capacidad de los financiamientos deficitarios, y esto puede explicar muchos comportamientos que pudieran ser inconsistentes en términos del análisis cuantitativo de las realidades económicas de los distintos países que se vieron involucrados en la llamada *crisis de la deuda*³⁶⁷.

e) Incertidumbre en torno a los multiplicadores fiscales

Existen explicaciones económicas que presentan el multiplicador del gasto público bajo una situación de presupuesto balanceado. Según el llamado *Teorema de Haavelmo*³⁶⁸, es posible experimentar un aumento en la demanda agregada mediante un aumento en el gasto público que tenga una igual magnitud a un aumento en los ingresos de tributos fiscales. Es decir, si el Estado aumenta los impuestos para obtener un nivel de recaudos, y simultáneamente aumenta el gasto público en la misma magnitud, el aumento en la demanda agregada no es nulo, sino que tendrá un saldo neto positivo. De esta forma pudiese justificarse un aumento en los impuestos acompañado por un aumento en el gasto público para promover una expansión fiscal y contrarrestar una caída en la demanda agregada. En otras palabras, teóricamente es posible una expansión fiscal sin un aumento en la deuda pública.

No obstante, en la práctica no se han encontrado ejemplos específicos y claros de dicho teorema. De hecho, el mismo Wallich reconoce que «como medida para regresar al empleo pleno, una vez se ha llegado a la depresión económica, un aumento balanceado en el presupuesto será menos efectivo que un presupuesto financiado con déficit. Dólar por dólar, conlleva un menor potencial de estímulo, y el aumento de los impuestos durante una depresión tendrá

³⁶⁵ J. W. WELBURN, *Crises Beyond Belief: Findings on contagion, the role of beliefs, and the Eurozone debt crisis from a borrower lender game*, Santa Monica, California, RAND Corporation, 2018.

³⁶⁶ B. GLOVER – S. RICHARDS-SHUBIK, *Contagion in the European Sovereign Debt Crisis*, National Bureau of Economic Research, octubre 2014.

³⁶⁷ M. MILLER – L. ZHANG, *Saving the euro: self-fulfilling crisis and the 'Draghi put'*, 26 junio 2014.

³⁶⁸ Véase en HAAVELMO, Trygve, *Multiplier Effects of a Balanced Budget*, in “Econometrica” 13 (1945) 4, 311–318; pero desarrollado de forma independiente por Henry Wallich en WALLICH, Henry C., *Income-Generating Effects of a Balanced Budget*, in “Quarterly Journal of Economics” 59 (Noviembre de 1944) 1, 78–91.

indudablemente consecuencias adversas³⁶⁹». Con lo cual, normalmente una expansión fiscal suele financiarse con un aumento del déficit, que conlleva a su vez un aumento de deuda. Es el método recomendado, especialmente cuando la economía se encuentra en una recesión severa.

Ya más recientemente, hubo un sinnúmero de autores que negaban la existencia o la importancia de los multiplicadores fiscales. Los argumentos fundamentales pueden resumirse como sigue: (1) desplazamiento total de la inversión privada (*crowding-out*); (2) oferta agregada cercana al empleo pleno; y (3) equivalencia ricardiana (un argumento que no puede citarse de forma simultánea con el primero)³⁷⁰. El primer punto sostiene que un aumento en el gasto público requiere de una gran demanda de recursos financieros que compite con la demanda de entes privados por dichos fondos; lo que implicaría un alza en los tipos de interés, que deprimiría a la inversión privada; de modo que el aumento en el gasto público para activar la demanda agregada se vería contrarrestada por una contracción en la inversión privada. El problema con este razonamiento es que esto sería posible si la economía se encontrara cercano al empleo pleno, con lo cual ya sería innecesario el aumento en el gasto público para responder a una situación de recesión económica. El segundo punto, que se relaciona con el primero, sostiene que cuando la economía está cerca del empleo pleno, un aumento en el gasto público genera sólo alzas en precios, sin consecuencias significativa sobre los niveles de producción. Pero el Estado no tendría interés en aumentar el gasto público para contrarrestar una recesión si está cercano al pleno empleo, con lo cual tampoco tendría mucha relevancia. Finalmente, el tercer punto, que según Bénassy et al no puede invocarse simultáneamente con el primero, sostiene que el aumento en el gasto público hoy implicaría un aumento en los impuestos en el futuro, por lo que los agentes económicos se ajustan y aumentan sus ahorros para poder pagar posteriormente el alza futura en los impuestos. Este último argumento no se sostiene empíricamente.

Además, algunos economistas todavía afirman que los multiplicadores fiscales son relativamente pequeños, y que los llamados *efectos no keynesianos* pueden tener más significancia que los *keynesianos*, con lo cual sería posible hablar de la *austeridad expansiva*³⁷¹.

³⁶⁹ Wallich, Ibid, página 91. Traducción del autor.

³⁷⁰ Véase a A. BÉNASSY-QUÉRÉ et al., *Economic Policy: Theory and Practice*, New York, Oxford University Press, 2da edición 2019; páginas 187-188.

³⁷¹ Tómese como ejemplos a A. F. ALESINA – C. FAVERO – F. GIAVAZZI, *What do we know about the effects of Austerity?*, National Bureau of Economic Research, enero 2018; A. ALESINA et al., *The Effects of Fiscal*

Sin embargo, cuando estalló la crisis económica, muchos reconocieron la necesidad de la política fiscal discrecional como herramienta para la estabilización económica. A pesar de esto, la gravedad de la crisis fue subestimada originalmente, y se pensó que con estímulos modestos sería suficiente para atajarla. Pero la crisis fue intensa y amplia. Y no todos los países actuaron de forma coordinada ante ella. Y a pesar de que algunos países comenzaron a salir del estancamiento económico de forma paulatina, la crisis de la deuda soberana en Europa inició otro periodo de contracción económica que se acentuó a su vez con las políticas de consolidación fiscal para balancear los presupuestos de los países miembros de la EMU.

La lenta recuperación de EE.UU. y la segunda crisis en Europa dio pie a múltiples investigaciones en torno a la estabilidad de los multiplicadores fiscales³⁷². Dentro de las conclusiones más importantes que pueden destacarse de estos estudios pueden destacarse las siguientes: (1) las características de una economía (tamaño, grado de apertura económica, etc.) afectan a los multiplicadores fiscales; (2) el impacto de la política fiscal varía en el tiempo, dependiendo de las condiciones económicas generales en las que se encuentre una economía; (3) la selección de instrumentos fiscales tiene un impacto significativo sobre los resultados económicos en el corto plazo; y (4) los multiplicadores fiscales tienden a ser menores en países cuya posición fiscal está comprometida³⁷³.

f) Problemas estructurales en el diseño de la UEM

Varios autores señalan que las dificultades que enfrentaron varios países de la UEM se debieron al diseño mismo de la Unión Monetaria Europea. Por ejemplo, las uniones monetarias requerirían de economías más similares entre sí para que dichas uniones tuvieran posibilidad de éxito. Con un poco más de detalle, según distintos estudios sobre uniones monetarias, para que estas sean exitosas se requieren de tres condiciones fundamentales: que exista comercio relativamente intenso entre las zonas partícipes de la unión, que exista movilidad de factores de

Consolidations: Theory and Evidence, National Bureau of Economic Research, mayo 2017; A. ALESINA et al., *Austerity in 2009-2013*, National Bureau of Economic Research, enero 2015.

³⁷² N. BATINI et al., *Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections*, Washington, DC, International Monetary Fund, septiembre 2014; y A. AUERBACH – Y. GORODNICHENKO, *Fiscal Multipliers in Recession and Expansion*, en *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, Chicago / Cambridge, University of Chicago Press / National Bureau of Economic Research, 2013.

³⁷³ Véase a A. BÉNASSY-QUÉRÉ et al., op cit., páginas 190-191 para una lista más detallada de los estudios sobre multiplicadores fiscales.

producción – capital y trabajo – y que existan elementos unitarios compensatorios de política económica – particularmente de política fiscal – que ayuden a los miembros a enfrentar los posibles choques externos que fueran «asimétricos». La Unión Europea goza de gran intensidad de comercio entre sus Estados miembros; pero, a pesar de la existencia del derecho de libertad de movimiento del capital y del trabajo, estos en realidad no son tan móviles debido a las diferencias culturales, incluyendo las diferencias de idiomas. Además, cuando se creó la moneda común, no se crearon las instituciones que servirían de instrumentos compensatorios ante posibles choques externos³⁷⁴. Para usar los ejemplos de Krugman, no existe una hacienda pública europea que tenga a cargo una red de seguridad social y de empleo para todos los países miembros de la UE, ni una institución que garantice los depósitos de todos los bancos de la UE. En EE.UU. existen instituciones federales que ejercen política fiscal compensatoria, que, en caso de dificultades económicas para uno de sus Estados, dichas instituciones le alivian la carga y le disminuyen los costes de operación. La ausencia de estas instituciones en la UE hace que, a efectos fiscales, cada Estado responda por sí solo a los choques externos asimétricos. Esto hace que existan grandes divergencias entre grupos de países miembros, y una solución de largo plazo y estable requeriría de grandes cambios institucionales³⁷⁵.

g) Problemas ideológicos que impactan a la teoría económica

La crisis financiera de 2008-2009, cuyas repercusiones tuvieron larga duración, puso al descubierto muchos problemas en torno a la teoría económica prevaleciente antes de la crisis. En este apartado se pretende apuntar a alguno de ellos, particularmente aquellos que tienen que ver con la manera de concebir e implantar la política fiscal.

Stiglitz apunta que las doctrinas prevalecientes en EE.UU. propugnaban que los mercados eran eficientes y que se autocorregían. Esta idea, que pudiera intentar fundarse en *la idea de la mano invisible*, ya se había demostrado incorrecta. Stiglitz argumenta que Arrow y Debreu ya habían demostrado que para que los mercados fueran competitivos y eficientes se requería de un número de condiciones que no se observan en la realidad. Los mercados están llenos de fallos, por lo que se requiere de la acción reguladora del Estado para corregirlos. Pero

³⁷⁴ Tomado de P. R. KRUGMAN, *End This Depression Now!*, New York, W. W. Norton & Company, Inc., Kindle Edition 2013; capítulo 10, titulado *Eurodämmerung*.

³⁷⁵ J. E. STIGLITZ, *El euro: cómo la moneda común amenaza el futuro de Europa*, Barcelona, Taurus, 2016.

lo que Stiglitz llama *economistas de derechas* prefirieron hacer caso omiso a dichos señalamientos, indicando que, en todo caso, la acción del gobierno era más perjudicial todavía al intentar corregir los fallos de mercado. No sólo afirmaron esta posición de la autocorrección de los mercados, sino que ignoraron las enseñanzas de Keynes y la Gran Depresión. Estas razones, entre muchas otras, muestran el por qué los economistas de la corriente predominante en las universidades norteamericanas estaban tan desarmados para atender la crisis³⁷⁶.

Krugman coincide con la posición de Stiglitz, y le añade algo que él llama *sociología académica*, que en otros tiempos se hubiese llamado *sociología del conocimiento*³⁷⁷. Primero se observó una renuencia extraordinaria a aceptar la teoría keynesiana como una explicación plausible a las crisis económicas, comparándola con doctrinas socialistas. También existe una resistencia por parte de los empresarios de aceptar que el gobierno intervenga de forma regular en la actividad económica. Por eso apoyaron teorías de la autocorrección de los mercados, y de los mercados financieros eficientes. De allí que surja esa distinción entre *economistas de agua salada* y *economistas de agua dulce*, para distinguir las universidades de la costa este y oeste de los EE.UU. que son más proclives a apoyar las teorías keynesianas; frente a los economistas del centro de EE.UU. (particularmente de la Universidad de Chicago) que tienen a apoyar el *laissez-faire* en extremo. Krugman apunta que a pesar de la prevalencia en los círculos académicos de estas corrientes en favor de las teorías del *equilibrio general* y de los *ciclos económicos reales*, la mayoría de las agencias a cargo de implantar política pública están a cargo de economistas que simpatizan con las teorías keynesianas, pero que están grandemente influidos por las teorías neoclásicas³⁷⁸.

Finalmente, en el informe sobre el desempeño del FMI ante la crisis, la *Oficina de Evaluación Independiente* (IEO-IMF, por sus siglas en inglés) se presentan algunas razones por las cuales el FMI falló en transmitir una señal clara de alerta ante los eventos que antecedieron y que precipitaron la crisis. En resumen, «[l]a capacidad del FMI para identificar correctamente

³⁷⁶ J. E. STIGLITZ, *Caída libre: el libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Madrid, Taurus, 2010; en el capítulo 9: Reformar las ciencias económicas.

³⁷⁷ K. MANNHEIM, *Ideología y Utopía: Introducción a la sociología del conocimiento*, traducido por Salvador Echavarría, México, Fondo de Cultura Económica, primera edición en alemán, 1936; primera edición en español, 1941, segunda edición en español, 1987.

³⁷⁸ P. R. KRUGMAN, *End This Depression Now!*, New York, W. W. Norton & Company, Inc., Kindle Edition 2013, en el capítulo 6: *Dark age economics*.

los crecientes riesgos se vio obstaculizada por un alto grado de pensamiento de grupo, captura intelectual, una tendencia general a pensar que era improbable una fuerte crisis financiera en las grandes economías avanzadas y enfoques analíticos inadecuados. Un débil régimen de gobierno interno, la falta de incentivos para integrar el trabajo de las distintas unidades y plantear opiniones disidentes, y un proceso de revisión que no lograba establecer todas las conclusiones necesarias o asegurar que se siguieran todos los pasos necesarios también fueron factores importantes, en tanto que las limitaciones políticas posiblemente también hayan influido en cierta medida. presentó unos puntos³⁷⁹». El análisis de la IEO-IMF distingue entre *deficiencias analíticas, obstáculos organizativos, problemas de gobierno interno, y limitaciones políticas*. Dentro de las consideraciones más importantes para este apartado son aquellas relacionadas con las *deficiencias analíticas*, en las que se destacan el pensamiento de grupo – «la tendencia entre grupos homogéneos y cohesivos a considerar los problemas solo dentro de un cierto paradigma y a no cuestionar sus premisas básicas» –, la captura intelectual – donde se le daba peso excesivo a las opiniones de los técnicos de países más desarrollados –, el sesgo de confirmación – «la tendencia de la gente a notar solamente la información que coincide con sus propias expectativas y a ignorar la información que es incompatible con las mismas» –, enfoques analíticos comunes y aceptados en la disciplina pero totalmente inadecuados para la crisis que se desarrollaba – incluyendo la utilización de modelos que no relacionaban adecuadamente el sector financiero con el resto de la macroeconomía, y a los que le daban excesiva consideración frente a otros elementos que se iban haciendo evidentes durante el desarrollo de la crisis³⁸⁰.

En resumen, la prevalencia de múltiples elementos del pensamiento económico neoclásico tuvo mucho que ver con las dificultades en las que se encontraron las autoridades para diagnosticar y enfrentar la crisis, particularmente en la resistencia a la aplicación de herramientas keynesianas que hubiesen permitido una salida más rápida de la crisis.

³⁷⁹ *Desempeño del FMI en el período previo a la crisis financiera y económica: La supervisión del FMI entre 2004-07*, Washington, DC, Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund, de enero de 2011; página 23.

³⁸⁰ *Ibid.*, páginas 23-24.

h) Posibles soluciones para hacer más efectiva la política fiscal

Listokin³⁸¹ provee una lista de posibles modificaciones institucionales para hacer más efectiva a la política fiscal, particularmente cuando la economía se halle en una recesión con una trampa de la liquidez.

Una de las opciones que propone es la **eliminación de los requisitos de balance presupuestario**, particularmente en tiempos de recesión. De hecho, la misma Constitución española, en su artículo 135, declara que en casos de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia serán motivos para apartarse de los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública. Sin embargo, existe oposición a la eliminación de las reglas de balance presupuestario debido a que existen incentivos para incurrir en déficits excesivos. Listokin propone el uso extensivo de los presupuestos ajustados cíclicamente como los define el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* de la UE³⁸².

Para Blanchard, aun con la flexibilidad de poder incurrir en déficits durante las recesiones, esto no es suficiente. Las limitaciones que impone la UE sobre sus miembros son todavía muy restrictivas cuando la economía está en crecimiento, particularmente cuando este es muy débil; y sugiere una mayor flexibilización de dichas reglas, particularmente mientras los tipos de interés se mantengan muy bajos³⁸³.

Listokin también propone la **expansión de la inversión pública** como modo de ampliar la actividad económica mientras se está en la trampa de la liquidez. Las objeciones que esto puede levantar es que existe una tendencia por parte de los políticos de fomentar proyectos que proveen una muy baja rentabilidad. Para contrarrestar esto, Listokin propone distinguir la programación de proyectos de inversión para momentos normales y momentos de recesión; y que

³⁸¹ Y. LISTOKIN, *Law and macroeconomics: legal remedies to recessions*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2019; páginas 102-126.

³⁸² Ibid., página 106.

³⁸³ O. BLANCHARD, *Europe Must Fix Its Fiscal Rules* | by Olivier Blanchard, Project Syndicate, en <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-must-relax-budget-deficit-rules-by-olivier-blanchard-2019-06> (Accedido: 19 junio 2019).

bajo una recesión se efectúen estos proyectos que son particularmente cruciales y que generen un mayor impacto sobre la actividad económica³⁸⁴.

Listokin también propone el **aumento en la participación de los estabilizadores automáticos en los instrumentos de política fiscal**. Esto requiere una ampliación del gasto público para que dichos estabilizadores tengan un mayor peso nivelador. Pero si se quiere evitar agrandar el gasto de gobierno, otra forma sería hacer las reglas de gasto y de impuestos más sensibles al ciclo económico; y pone como ejemplo la ampliación del tiempo de aplicación del seguro por desempleo ante una situación generalizada de contracción económica.

Aun con una ampliación de la participación de los estabilizadores automáticos, la política fiscal discrecional seguirá teniendo importancia, pues los estabilizadores automáticos atienden situaciones previstas, pero las autoridades fiscales deben vigilar por situaciones imprevistas; y es aquí donde la política discrecional sigue siendo relevante³⁸⁵.

La forma más simple es mediante el agrandamiento del gasto público y de los impuestos sobre la renta, para hacerlos más sensibles al ciclo. Pero también se pueden diseñar reglas de tributación y de gasto temporal, con el propósito de que aumente el gasto y disminuyan los impuestos en momentos de contracción, y de que disminuya el gasto y se aumenten los impuestos cuando la economía crezca.

A pesar de que algunos han propuesto la creación de una agencia independiente a la que el poder legislativo le delegue la capacidad de la política fiscal, y de que pueda variar los niveles de gastos e impuestos según el ciclo económico, reconoce que dicha agencia iría contra los principios democráticos que coloca en el poder legislativo el *poder de la bolsa*. Por esto, propone la **creación de una agencia de asuntos fiscales y regulatorios que coordine los esfuerzos estabilizadores de la política fiscal**. Dicha agencia «tendría la autoridad supervisora sobre decisiones administrativas que tengan efectos fiscales, pero no tendría el *poder de la bolsa*³⁸⁶», pues este siempre recaería en el poder legislativo. De hecho, esta agencia estaría compuesta

³⁸⁴ Y. LISTOKIN, op. cit., página 107.

³⁸⁵ Ibid., páginas 107-109.

³⁸⁶ Ibid., páginas 110-111. Énfasis suplido.

por expertos en macroeconomía, derecho y regulación; y propondría leyes y reglamentos que hagan más efectiva y anticíclica las acciones de política fiscal³⁸⁷.

Existen muchas otras propuestas para agilizar la respuesta de la política fiscal ante una crisis económica. Muchas de estas propuestas hacen hincapié en los estabilizadores automáticos³⁸⁸. Sin embargo, la mayoría de los estudiosos nos recuerdan que no es posible dejar del todo a un lado la política fiscal discrecional, pues esta siempre será necesaria en momentos de choques inesperados que requieran de respuestas novedosas y no contempladas anteriormente.

B. Déficit, deuda pública estabilidad presupuestaria

1. Vías para financiar los déficits

Los déficits son el resultado de que los gastos públicos sean de mayor magnitud que los ingresos públicos para un periodo de tiempo determinado. Estos déficits constituyen una deuda con respecto a los entes que prestaron servicios públicos; y, en general, se reconocen dos formas de financiarlos: por vía de la llamada monetización de la deuda, o por vía de la emisión de títulos de deuda pública.

a) Monetización de la deuda como mecanismo para financiar déficits

La *monetización de la deuda* consiste en que el banco central del país que necesite financiar la deuda la compre a cambio de dinero en efectivo. El efecto neto de esta actividad es la expansión de la base monetaria, con la posibilidad de generar un evento inflacionario que puede que no sea controlable. Nótese que esta posibilidad de financiamiento del déficit requiere la existencia de un banco central que actúe de acuerdo con la política fiscal. Sin embargo, tanto para comprar la deuda pública, como para mercadearla y sacarla de sus libros, tiene que tener

³⁸⁷ Ibid., página 111.

³⁸⁸ Véanse a C. SAHM, *Direct stimulus payments to individuals*, 16 mayo 2019, que propone pagos directos automáticos a individuos cuando la actividad económica se contrae; a D. W. and A. MALINOVSKAYA, *Should we make automatic stabilizers bigger and better before the next recession?*, 30 noviembre 2001, donde se propone, ante una recesión, el aumento automático a otras transferencias federales que ya están en funciones; y otras propuestas presentadas en H. BOUSHEY – R. NUNN – J. SHAMBAUGH (Eds.), *Recession Ready: Fiscal Policies to Stabilize the American Economy*, Washington, DC, The Hamilton Project, Washington Center for Equitable Growth, Brookings Institution, 2019.

independencia y no estar obligado a actuar de esa forma³⁸⁹. En otras palabras, su política monetaria puede acomodarse o no a la política fiscal.

Tanto para cada uno de los países de la Unión Europea que participan del euro, como para cada uno de los estados de los Estados Unidos, esta opción no está disponible; pues la política monetaria en la primera la controla el Banco Central Europeo, mientras que en la segunda la controla el conjunto de bancos que constituyen la Reserva Federal. Tanto el BCE como la Fed han demostrado bastante independencia con respecto a las distintas políticas fiscales en sus respectivos entornos, y no se han prestado a monetizar la deuda de los territorios sobre los que actúan.

La otra forma que existe para financiar los déficits es mediante la emisión de deuda pública en los mercados financieros. Esta actividad consiste en que las autoridades a cargo de la política fiscal (el Departamento del Tesoro de los EE.UU., o los distintos departamentos de hacienda de cada uno de los estados, para el caso de los EE.UU.; o los ministerios de hacienda para cada uno de los países europeos) emitan deuda que sea adquirida por entidades privadas u otras entidades públicas, a cambio de recibir un pago de intereses por la misma, y el pago total al final del periodo pactado o de cualquier otra forma que se pacte la devolución de la deuda emitida. Esta es la manera en que los países desarrollados han estado financiando sus deudas respectivas, y por esto es por lo que la discusión se centra en esta forma de financiamiento de los déficits. En otras palabras, en los países o territorios que pertenezcan a una unión monetaria – y en esto pueden incluirse a países soberanos miembros de la zona euro, como España; a los estados miembros de los EE.UU., y aun sus territorios insulares, como Puerto Rico – no tienen control directo sobre su política monetaria, por lo que no tienen disponible otro mecanismo para financiar sus déficits que no sea el de emisión de títulos de deuda pública.

b) Emisión de deuda como mecanismo para financiar déficits

Los propósitos para emitir deuda pueden resumirse en tres: para financiar un déficit (donde los gastos anuales presupuestarios sobrepasen los ingresos públicos anuales); para financiar alguna actividad pública nueva, ya sea de construcción o de provisión de servicios; o para cubrir desbalances de caja o de liquidez momentáneos. La emisión de deuda para los

³⁸⁹ Véase a A. BÉNASSY-QUÉRÉ et al., *Economic Policy: Theory and Practice*, New York, Oxford University Press, 2da edición 2019; páginas 290-292.

últimos dos propósitos no se considera algo serio, pues no suele reflejar un problema estructural: si un servicio que se pretende ofrecer resulta no tener buena acogida por parte del público, o no se puede seguir pagando, simplemente se suspende y el gasto que pudiera ser recurrente desaparece. Y si el desbalance de caja es verdaderamente momentáneo, no debe volver a repetirse en años subsecuentes. Estos desbalances deben ser verdaderamente momentáneos e imprevisitos. De lo contrario, deben pasar a incluirse en el déficit corriente de operación del Estado.

Ahora bien, la forma correcta y aceptable para financiar los déficits, cuando estos no son «monetizables» es mediante la emisión de deuda pública. Para esto, durante el año fiscal las autoridades notan que el presupuesto no terminará balanceado, por lo que emiten deuda para subsanar dicho balance. Recuérdese que la emisión de deuda conlleva costes no sólo de financiación sino también de tramitación, y aunque estos suelen ser bajos relativos a los costes del monto total de deuda emitida, existen incentivos por parte de los agentes tramitadores para que las emisiones se efectúen. Una vez la deuda se emite el Estado recibe los ingresos de dicha emisión, efectúa los pagos correspondientes u organiza los pagos para que al finalizar el año el presupuesto termine balanceado.

Bajo situaciones de «normalidad» económica, se supone que los déficits de algunos años fiscales se compensen con superávits de otros años, para que en el largo plazo pueda hablarse de estabilidad fiscal. Pero como se verá más adelante, aun con una situación deficitaria de largo plazo, lo más importante es que dichos déficits no contribuyan a aumentar la deuda pública de forma tal que sea insostenible, es decir, que la deuda se mantenga siempre en el margen de capacidad de pago del Estado.

Antes de continuar con la discusión sobre la relación de los déficits con la deuda pública, es importante destacar que en momentos de grandes dificultades económicas los gobiernos regionales con capacidad de emitir deuda suelen incurrir en algunas prácticas para ocultar sus déficits fiscales³⁹⁰.

³⁹⁰ Citar páginas 237-244 de J. MIKESSELL, *Fiscal Administration*, Boston, Massachusetts, Cengage Learning, 10th edition, 2016, bajo la sección *Budget Balance Tricks* (traducible como *Trucos para balancear el presupuesto*, en la página 237 y ss.).

c) Técnicas para ocultar déficits (mecanismos alternos de financiamiento de corto plazo)

Existen múltiples prácticas para ocultar temporalmente los déficits presupuestarios que en realidad son de carácter estructural. A pesar de que normalmente no se estudian como formas de financiar los déficits, en la medida en que retrasan pagos debidos o que requieran desembolsos mayores en el futuro para pagar unos gastos realizados en el presente, son mecanismos de financiamiento. Esto es así porque conllevan inevitablemente el coste del valor del dinero para alguna de las partes (normalmente los suplidores de materiales o proveedores de servicios) cuyos ingresos fluctúan como consecuencia de los retrasos del gobierno al pagar por los servicios privados que ha recibido. Son métodos que han utilizado los gobiernos estatales y locales de EE.UU. y que de alguna forma pudieran repetirse en otros ámbitos. Aquí se mencionarán algunas de las maneras más comunes para efectuar estas operaciones.

La primera técnica es la sobreestimación de los ingresos públicos. Este procedimiento permite a los poderes legislativos a cargo de aprobar el presupuesto el permitir unos niveles de gasto más alto de lo que un estimado razonable de ingresos permitiría. De esta forma, al concluir el año fiscal, los gastos resultan mayores que los ingresos, generando así un déficit. ¿Cómo se ha financiado ese déficit? Normalmente con el retraso de pagos a los suplidores, con la utilización de fondos de emergencia, o con la no prestación de otros servicios.

La segunda técnica más común es la utilización de ingresos extraordinarios como si fuesen ordinarios de forma tal que el presupuesto de gastos los incorpora de forma regular; y cuando dichos ingresos no se repiten el año siguiente generan un déficit. Esta técnica en realidad es una variación de la anterior, pero que en vez de ir sobre las proyecciones de ingreso que suelen computarse con las tendencias de series económicas, consiste en añadirle a las cifras proyectadas unos valores de carácter extraordinario como si fueran parte de los ingresos regulares del Estado. A pesar de que, si se busca con detenimiento el desglose de las proyecciones, puede descubrirse que los ingresos contienen partidas extraordinarias o no recurrentes, la impresión que genera a primera vista es que el presupuesto pudiera estar balanceado con ingresos recurrentes; por lo que no habría que preocuparse por un desbalance estructural.

El tercer método más común es el de pasar gastos ordinarios al presupuesto de gastos de capital. Como estos son a más largo plazo, se pueden esconder gastos corrientes durante un

periodo relativamente largo. Cuando el proyecto de capital se termina y ya no existe el mecanismo de ocultamiento para dichos gastos corrientes, se revela un déficit.

Un cuarto mecanismo se funda en el paso al próximo año de gastos correspondientes al año en curso. En este caso, si un servicio ofrecido por un suplidor privado con cargo al sector público se provee en un determinado año fiscal, digamos durante el cuarto trimestre del año fiscal, y el Estado ya no tiene recursos asignados para la provisión de dicho servicio, a veces el Estado retrasa el pago hasta el próximo año fiscal. De esta manera, el presupuesto para el año en curso no queda desbalanceado, y la cuenta por el servicio provisto y no pagado pasa al próximo año fiscal como una cuenta a cobrar. A pesar de que el presupuesto del año en curso quedó balanceado, el del año que viene ya comienza con un desbalance. Este procedimiento puede funcionar para un determinado año fiscal, pero no es una forma sostenible para ocultar una situación deficitaria estructural.

Existen otras formas de ocultar los déficits, tales como la retención del pago a suplidores del gobierno, informes tardíos de gastos que culminan en el próximo año fiscal, etc³⁹¹. Todas estas técnicas son trucos contables resultantes del aumento de ingresos o disminución de gastos de forma ficticia para ocultar situaciones de déficits estructurales.

Aunque la discusión que sigue supone que los déficits y las demás variables estén bien medidas, las técnicas de ocultamiento de los déficits descritas en los párrafos anteriores reflejan las dificultades que existen para medir los déficits. En lo que sigue se supondrá que los déficits estarán bien medidos, de modo que la dinámica subsecuente de la deuda pública se verá como una consecuencia del movimiento real o efectivo del déficit. Las técnicas de ocultamiento del déficit sólo sirven para complicar las cosas, y cuando se descubren, añaden incertidumbre en los mercados de deuda.

³⁹¹ Para una lista más larga sobre estos procedimientos, véase en MIKESELL, John, *Fiscal Administration*, Cengage Learning, 2010, bajo la sección *Phantom Balance and Deficit Reduction*, páginas 192-197.

2. Modos de medir la orientación de la política fiscal y su sostenibilidad

a) Introducción

No existe un conjunto de criterios universales que sirvan para evaluar la sostenibilidad de la deuda pública³⁹². Esto equivale a decir que existen varias maneras e indicadores para medir la sostenibilidad fiscal, pero que ninguno de ellos debe considerarse como absolutamente determinante. El indicador más comúnmente utilizado es la proporción de la deuda con respecto al producto interior bruto – también conocido como tasa de Deuda/PIB, o simplemente, tasa de deuda pública – pero esto por sí solo no es suficiente para evaluar la sostenibilidad de la deuda pública. Los procedimientos que se utilizan están asociados a las medidas de déficit y de deuda pública como proporciones del producto interior bruto (PIB) del Estado en cuestión. Ya se han expuesto las razones por las cuales no conviene que la deuda adquiera una trayectoria “explosiva” con respecto al PIB, es decir, se procura que el crecimiento del PIB sea mayor que el crecimiento de la deuda de forma tal que la proporción de la deuda con respecto al PIB vaya disminuyendo a través del tiempo. Pero resulta conveniente en este apartado explicar con un poco de detalle los indicadores que se utilizan para medir la sostenibilidad fiscal.

b) Medidas primarias y secundarias

Para medir la sostenibilidad fiscal de los Estados normalmente se utilizan medidas de producción, de ingresos del Estado, del gasto público, de deuda pública, y con las condiciones económicas generales del Estado en cuestión. Los ingresos y los gastos públicos se utilizan para medir el saldo presupuestario, mientras que las medidas de producción o cualquier otro conjunto de indicadores que refleje las condiciones económicas generales de una economía se utilizan para medir la capacidad de cumplimiento con las obligaciones crediticias contraídas. A las medidas o indicadores directos aquí se les denominarán las medidas primarias: ingresos públicos, gastos públicos, producción nacional o interna, etc. A las medidas que utilicen estas medidas primarias para generar otros indicadores se les conocerá como medidas secundarias. La razón *saldo presupuestario/PIB* es una medida secundaria, al igual que la razón *deuda/PIB*. Son estas medidas secundarias las que más se utilizan para la comparación de sostenibilidad

³⁹² A. BÉNASSY-QUÉRÉ et al., *Economic Policy: Theory and Practice*, New York, Oxford University Press, 2da edición 2019; página 182.

fiscal entre los Estados. Sin embargo, es importante advertir los detalles de las medidas primarias a la hora de interpretar resultados de las medidas secundarias.

Primero, se define como saldo presupuestario a la diferencia que existe entre los ingresos del gobierno y sus gastos. Estos gastos del gobierno incluyen tanto los gastos corrientes de consumo e inversión públicas, como los gastos por las transferencias de ingresos o subvenciones a individuos o entidades jurídicas. Un saldo negativo indica una situación de déficit fiscal, y uno positivo un superávit.

El problema de medir el saldo presupuestario directamente, sin más consideraciones, es que no provee un cuadro claro sobre la importancia de dicho saldo sobre el tamaño de la economía. Tampoco facilita medios de comparación con respecto a su comportamiento a través del tiempo, ni con respecto a otros países. Es por esta razón que las medidas que se utilizan se hacen en proporción al tamaño de la economía que se examina. De esta manera, las medidas más comunes son la del saldo presupuestario (o déficit en el caso de que dicho saldo sea negativo) con respecto a alguna medida de producción o de ingreso de una economía. La medida más utilizada es la del producto interior bruto (PIB).

Pero antes de continuar con la discusión, es importante advertir el problema que plantea la utilización del PIB como medida de producción nacional para algunas economías. El PIB se define como el valor de todos los bienes y servicios producidos durante un año, en un lugar determinado, sea este un Estado, una provincia, o un territorio dependiente. Normalmente se utiliza para medir la producción de un Estado, pero existen instancias menores para los que también se computa el PIB. Por ejemplo, para cada estado de los EE.UU. se computa el PIB³⁹³, al igual que para Puerto Rico³⁹⁴. Sin embargo, para países cuya producción depende de forma considerable de la inversión externa, el PIB puede ser una medida confusa o desorientadora; pues no toma en cuenta la producción que redundo directamente en beneficio de los residentes del Estado o territorio bajo consideración. En estas circunstancias, el PIB suele diferenciarse significativamente del llamado producto nacional bruto (PNB), que se define como la

³⁹³ US DEPARTMENT OF COMMERCE, B. E. A., *Bureau of Economic Analysis*, in https://www.bea.gov/news-releases/regional/gdp_state/qgsp_newsrelease.htm (Accessed: 22 march 2018).

³⁹⁴ *Government Development Bank for Puerto Rico*, in <http://www.gdb-pur.com/economy/statistical-appendix.html> (Accessed: 22 march 2018).

producción generada por los residentes o nacionales de un Estado particular, sin importar donde se genera dicha producción. Para la mayoría de los Estados no existe mucha diferencia entre el PIB y el PNB, pero para Estados como Irlanda o Luxemburgo, o como para el caso de Puerto Rico, para el año 2010 el PIB fue mayor que el PNB en 20,6%, 40,6% y 52,1%, respectivamente³⁹⁵. Esto quiere decir que gran parte de la producción allí generada no corresponde a los residentes de dichos Estados, y esos ingresos constituyen una base muy débil para la tributación. En otras palabras, contar con dichas fuentes de ingreso constituiría una sobreestimación de los ingresos del Estado, pues mucha de la inversión externa operando en estos territorios lo hace bajo tratamientos tributarios especiales; y ante un anuncio de aumentos generales en los impuestos para el cumplimiento de la deuda pública genera cambios en los planes de inversión de las compañías foráneas allí establecidas, con la posibilidad de emigrar a otros lugares con tasas tributarias más bajas. Es por esta razón que debe tomarse en cuenta la estructura económica de cada Estado en general, y su estructura tributaria en particular, a la hora de medir su capacidad de cumplimiento de la deuda pública.

Puede darse por admitido que la utilización del PIB pudiese sobreestimar la capacidad de repago de la deuda pública de un Estado. Sin embargo, para propósitos de comparación, es la medida más utilizada.

Por otro lado, como se mencionó en una sección anterior, existen múltiples problemas para medir de forma efectiva el saldo presupuestario, pues en momentos previos antes del estallido de una crisis económica pueden darse casos de ocultamiento de los déficits. Es decir, los Estados que enfrentan problemas presupuestarios estructurales, antes del reconocimiento del carácter estructural de los problemas, suelen utilizar *técnicas* o *trucos* contables para disminuir o ocultar las magnitudes de los verdaderos déficits que enfrentan. Pero en la discusión que sigue se dará por sentado que las medidas contables provistas por los Estados son aceptables.

También plantea problemas la medición de la deuda pública. ¿Será esta la que corresponde sólo a las obligaciones del Estado emitidas en mercados de deuda? ¿Cómo se incorporan los desbalances existentes en los sistemas de pensiones³⁹⁶? Y ¿cómo manejar las deudas con los

³⁹⁵ Véase <https://fred.stlouisfed.org> y busque en la página *Ratio of GNP to GDP* para los países consultados.

³⁹⁶ Ver en J. MIKESELL, *Fiscal Administration*, Boston, Massachusetts, Cengage Learning, 10th edition, 2016, bajo la sección *The Elephant in the Room: State and Local Pensions and Other Post-Employment Benefits*, en las páginas 245-251.

suplidores, la llamada *deuda flotante*? Los países que enfrentan problemas estructurales con sus deudas públicas suelen tenerlas distribuidas en distintas partidas, donde aparentemente no se grava directamente al erario; pero que en situaciones de crisis, cuando se suscitan muchos incumplimientos simultáneos, la obligación última recae sobre el Estado, a quien le toca responder por deuda que no necesariamente le competía de manera directa. Y los primeros afectados en estos incumplimientos suelen ser los suplidores o proveedores de materiales y servicios a los gobiernos. Las administraciones suelen atrasar los pagos a estos proveedores con la esperanza de poder pagar en mejores condiciones o términos, es decir, cuando la economía comience a dar signos de recuperación; pero bajo crisis esto no suele darse.

En lo que sigue se supondrá que las medidas expuestas son las adecuadas para medir correctamente los déficits, la deuda, y la capacidad productiva y de repago de los distintos Estados.

c) Medidas utilizadas³⁹⁷

Comúnmente en los medios noticiosos se utiliza el déficit/PIB como medida de sostenibilidad fiscal. Pero esta medida pudiera ser engañosa porque la comparación correspondiente sería con una situación donde el balance o saldo presupuestario sea cero, y por tanto, donde déficit/PIB sea cero. Es engañosa porque se parte de una situación fiscal que probablemente no haya existido antes de una crisis fiscal³⁹⁸. Como se verá más adelante, es posible mantener una situación deficitaria permanente y sostenible mientras la producción de un Estado se mantenga en crecimiento.

Es por esta razón que es preferible la utilización del cambio en el déficit/cambio en el PIB. De esta manera, puede verse ante un año fiscal específico, si el saldo presupuestario aumentó o disminuyó, con respecto a un crecimiento o una caída del PIB. Aquí sí se pudiera comenzar a ver las acciones del Estado para aumentar o disminuir el saldo presupuestario con

³⁹⁷ El desarrollo que sigue se funda en el capítulo 4 del texto de C. OCHANDO (Ed.), *Políticas económicas coyunturales - Objetivos e instrumentos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015; y en el capítulo 4 del texto de A. BÉNASSY-QUÉRÉ et al., *Economic Policy: Theory and Practice*, New York, Oxford University Press, 2da edición 2019.

³⁹⁸ Como dirían Uxó González y Bermejo Patón en su contribución al texto coordinado por OCHANDO, Carlos (Ed.), *Políticas económicas coyunturales - Objetivos e instrumentos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015, en su capítulo 4, en su sección del saldo presupuestario y su variación: «es obvio que cualquier déficit es más expansivo que el equilibrio presupuestario, y cualquier superávit más contractivo. Sin embargo, la situación de partida en el momento en el que las autoridades toman sus decisiones sobre los impuestos y los gastos no tiene por qué ser esa [la del balance presupuestario cero]».

respecto al año anterior. Sin embargo, este criterio no distingue entre los déficits que pudieran ser causados por aumentos netos en el gasto público o por aumentos debidos a refinanciamientos e incrementos en el servicio de la deuda. Sobre el aumento en los costes de financiamiento los Estados no tienen control sobre ellos. Por esta razón se utilizan otros criterios.

Para el examen de lo que el Estado si en efecto puede controlar se utiliza el déficit primario, que es la diferencia de los ingresos y de los gastos, sin incluir en estos gastos los correspondientes al pago de intereses en el servicio de la deuda. A pesar de que un Estado puede controlar lo que paga de principal de la deuda pública, no tiene control sobre la variación en los tipos de interés, y por tanto, en los pagos de intereses por una deuda emitida anteriormente (suponiendo en algunos casos que dicho interés pudiese ser variable). De este modo, otra medida de sostenibilidad puede ser la razón del déficit primario sobre el PIB o Def_p/PIB .

Al igual que en el apartado anterior, es preferible la utilización de la razón del cambio en el déficit primario sobre el cambio en el PIB, por las razones arriba expuestas; es decir, para determinar si el Estado está llevando a cabo medidas para reducir el déficit o aumentarlo con respecto al periodo anterior.

No obstante, ambas medidas no toman en cuenta otro factor que no es controlable por el Estado, que es el cambio que se da en el déficit no por acciones discrecionales de las autoridades estatales, sino como resultado de los estabilizadores automáticos. Como se ha explicado anteriormente, los llamados estabilizadores automáticos son aquellos instrumentos de la política fiscal que actúan sin intervención discrecional del Estado, pues son resultados de reglas preestablecidas, que actúan contra el ciclo económico. Algunos de estos instrumentos son el pago de los impuestos, pues ante una contracción económica los ingresos bajan y a su vez baja la responsabilidad tributaria del impuesto a la renta. También el pago del seguro por desempleo es un estabilizador automático, pues ante el aumento en los niveles de desocupación aumenta este pago a las personas desempleadas, con lo que contrarresta la caída en su ingreso disponible por haber perdido su trabajo. En ambos ejemplos, una contracción económica provocaría que el Estado aumente sus gastos no de forma discrecional, sino por razones de leyes preestablecidas.

Es por esta razón que también se intenta estimar lo que sería el déficit ajustado por el ciclo económico. El déficit primario ajustado por el ciclo económico es aquel que se estima utilizando el déficit primario y restándole la contribución del gasto público provocada por la

acción de los estabilizadores automáticos. Este déficit no es directamente observable, y sus resultados varían dependiendo de las metodologías utilizadas. Pero es el déficit primario ajustado cíclicamente sobre el que el Estado puede actuar para disminuirlo ante la necesidad de una consolidación. Nótese que el déficit producto de la estabilización automática proviene de la estructura misma de algunos tipos de gastos e ingresos producto de legislación previa que los Estados no suelen modificar una vez establecidos. Por eso es que se busca una medida de déficit que distinga entre lo resultante de la estabilización automática y de lo proveniente de las medidas discrecionales. A pesar de que disminuir un déficit en una situación de debilidad económica es peligroso pues puede generar una contracción que contrarreste el intento de equilibrar las finanzas públicas, actuar sobre el déficit primario ajustado cíclicamente sería la manera menos disruptiva para equilibrar el presupuesto ante situaciones recesivas.

Es este déficit primario ajustado cíclicamente el que procura estimarse para medir la acción fiscal del Estado a través del ciclo económico. A esto también se le conoce como la *orientación fiscal* de la política económica que va implantando el Estado.

Como se indicó al final de la sección anterior, el intento de estimar el cambio en el balance presupuestario primario ajustado por el ciclo con respecto al cambio en el PIB, es para estimar los cambios que se dan en dicho balance y que no dependen de la acción discrecional del Estado, sino de la situación de dicho saldo con respecto al ciclo. Es decir, ese estimado será un reflejo de la actuación de los estabilizadores automáticos ante los cambios que se observan durante las distintas fases del ciclo económico.

Es plausible suponer que los cambios el saldo primario presupuestario total es la suma de dos factores o cambios en saldos: el cambio del saldo primario presupuestario ajustado cíclicamente, y el cambio del saldo primario presupuestario no ajustado cíclicamente. A este último cambio se le conoce como el cambio en el saldo primario presupuestario discrecional, que será el resultado del cambio en el saldo primario presupuestario total menos el cambio en el saldo primario presupuestario ajustado cíclicamente. Dado que este cambio en el saldo primario presupuestario es discrecional, es el que refleja la acción del Estado para la estabilización de la economía durante el ciclo, es por lo que también se le conoce como el impulso fiscal o la orientación de política fiscal de un determinado gobierno.

Recuérdese que lo que aquí se presenta es la tasa de dos cambios: la del saldo presupuestario primario discrecional (ΔSP_d) con respecto al cambio en el producto interior bruto (ΔPIB):

$$\text{Orientación fiscal} = \Delta SP_d / \Delta PIB$$

De esta manera, si cuando el PIB (como indicador del ciclo económico) aumenta, y el saldo primario presupuestario discrecional disminuye, se dice que la orientación fiscal es restrictiva; y si cuando el PIB se contrae y el SP_d aumenta, se dice que dicha orientación es expansiva. En ambos casos se dice que la orientación fiscal es anticíclica, pues el SP_d se mueve de forma contraria a los movimientos del PIB. En otras palabras, cuando la orientación fiscal tiene signo negativo (el numerador positivo cuando el denominador es negativo, o el numerador negativo cuando el denominador es positivo), se dice que la política fiscal es anticíclica. Por otro lado, si la orientación fiscal refleja un signo positivo, queriendo decir que ambas cifras se mueven en la misma dirección, se dice que la política fiscal es procíclica.

Como nota al calce, puede destacarse que la política fiscal en los EE.UU. se mantuvo expansiva por un periodo de tiempo considerable luego del periodo crítico de la *Gran Recesión*. Sin embargo, en muchos países europeos, que reflejaron políticas expansivas durante los primeros años de la crisis, cambiaron su dirección fiscal tan pronto comenzaron a observar algunos indicios de mejoría, lo que podría argumentarse que sirvió para recaer en recesión³⁹⁹.

3. Relación entre déficits y deuda pública (dinámica de la deuda)

Anteriormente se ha mencionado que la acumulación de déficits implica a su vez el crecimiento de la deuda. Pero este aumento en los niveles de deuda no necesariamente son aumentos biunívocos, uno a uno, sino que existen otros factores que pueden afectar a que el aumento en deuda sea mayor o menor al déficit de determinado periodo.

Antes de la crisis se han dado intentos para medir algún nivel de Deuda/PIB que provoque el estancamiento o la recesión de una economía⁴⁰⁰. Sin embargo, estas medidas han

³⁹⁹ Véanse como ejemplos a A. BÉNASSY-QUÉRÉ et al., *Economic Policy: Theory and Practice*, New York, Oxford University Press, 2da edición 2019; páginas 170-171.

⁴⁰⁰ Véanse como ejemplos a REINHART, Carmen M. – REINHART, Vincent R. – ROGOFF, Kenneth S., *Debt Overhangs: Past and Present*, National Bureau of Economic Research, abril de 2012, en <http://www.nber.org/papers/w18015> (accedido el 22 de marzo de 2018); y REINHART, Carmen M. – ROGOFF, Kenneth S. – SAVASTANO,

resultado ser poco robustas. Además, existe un sinnúmero de circunstancias que admitirían niveles de deudas altos y que no precipitarían una recesión o estancamiento (véase como ejemplo los niveles de deuda y de crecimiento del PIB en los EE.UU.).

Existen múltiples referencias que explican la relación dinámica entre los déficits presupuestarios y el crecimiento o decrecimiento de la deuda pública. Pero dicha dinámica pudiera resumirse con la siguiente expresión: el déficit primario en «estado estacionario» es igual a la deuda emitida multiplicada por la razón de la suma del interés promedio de la deuda y la tasa de crecimiento del PIB entre la tasa de crecimiento del PIB más 1:

$$dp^* = b^* \frac{(i + g)}{(1 + g)}$$

Lo que esto quiere decir es que mientras el crecimiento del PIB (denotado con la letra g) sea lo suficientemente «grande», y los tipos de interés (denotado con la letra i) lo suficientemente «pequeños», el déficit primario es sostenible, y la deuda también será sostenible. Lo importante es que la economía se mantenga en crecimiento y que los tipos de interés se mantengan bajos.

Esto requiere una política fiscal prudente, pues tan pronto los acreedores de la deuda pública comiencen a tener sospechas sobre la posibilidad de incumplimiento de la deuda, comenzarán a exigir tipos más altos, de modo que lo que era una deuda sostenible pudiera convertirse en una insostenible.

Otra forma de expresar la dinámica de la deuda, de forma tal que ilustre los distintos factores que influyen sobre la misma es la siguiente:

$$b_t - b_{t-1} = b_{t-1}(i - n) + d_t = ib_{t-1} + d_t - nb_{t-1}$$

ó

$$b_t - b_{t-1} = ib_{t-1} + d_t - nb_{t-1}$$

donde b_t representa el nivel de deuda en el periodo t , i representa los tipos de interés, d_t representa el déficit en el periodo t , y n representa la tasa de crecimiento del PIB.

Miguel A., *Debt Intolerance*, National Bureau of Economic Research, agosto de 2003, en <http://www.nber.org/papers/w9908> (accedido el 22 de marzo de 2018).

La expresión anterior revela que el cambio en los niveles de deuda se debe a tres factores: a los tipos de interés que se paga por los niveles de deuda del periodo anterior; al crecimiento nominal de la economía; y a los niveles de déficit público.

Tanto los tipos de interés como los niveles de déficit están positivamente asociados al crecimiento de la deuda, mientras que el crecimiento económico reduce dichos niveles. Nótese que los gobiernos no tienen control directo sobre los dos primeros factores, pero sí pueden operar sobre el tercer factor. Esto implica que, si los gobiernos se ven forzados a consolidar y a generar superávits primarios, sólo pueden incidir sobre dicha variable. Pero los cambios en los niveles de la deuda se ven afectados a su vez por los tipos de deuda y por el crecimiento económico. Y los cambios en el déficit primario inciden de forma indirecta en estas otras dos variables exógenas. Es decir, aumentos excesivos en los niveles deficitarios pueden impulsar a los acreedores a exigir unos tipos de interés más altos, mientras que superávits significativos pueden calmar las exigencias de los acreedores sobre los tipos de interés, lo que pudiera representar tipos más bajos. De esta manera, superávits por parte del gobierno pueden reducir la deuda por dos vías: por la directa (al bajar o eliminar los niveles del déficit) y por la vía indirecta (bajando los tipos de interés, y por tanto, los pagos por intereses a la deuda). Sin embargo, los superávits pueden retrasar o contraer los niveles económicos, de modo que la consolidación podría aumentar la deuda aun cuando haya superávits y tipos más bajos de interés por la vía indirecta de la contracción económica.

Consecuentemente, el dilema en la que se encuentran los gobiernos que están obligados a consolidar es el que la generación de superávits pudiera terminar generando unos niveles de deuda mayores debido a que la contracción económica contrarresta los efectos de reducción de la deuda de la misma consolidación. Por esta razón es que se cuestiona los efectos beneficiosos de la consolidación. Dependiendo de las magnitudes de los multiplicadores fiscales, pudiera ser conveniente llevar a cabo una política expansiva, que aumente aún más los déficits, para hacer que la economía crezca, y reduzca, por vía de este crecimiento, los niveles de deuda. De allí que la discusión, además de los multiplicadores, incluya el elemento de la sostenibilidad de la deuda.

En otras palabras, ¿qué se debe tomar en consideración para el examen de la sostenibilidad del crecimiento de la deuda? En pocas palabras, si la economía crece significativamente como resultado de una política expansiva, al punto que, a pesar de que en términos absolutos la

deuda aumente, la tasa de deuda disminuya, se justificaría dicha política expansiva, porque con ella se promueve la capacidad del Estado para repagar dicha deuda. Si esto ocurre, se dice que la deuda lleva una trayectoria sostenible. De lo contrario, es decir, si la tasa de la deuda crece aun con el crecimiento del PIB, y este crecimiento es sostenido, se dice que la trayectoria de la deuda es insostenible.

En resumen, la ecuación de la dinámica de la deuda ilustra los límites de la política fiscal que se sostiene con endeudamiento: depende de los tipos de interés que paga su deuda, de las tasas de crecimiento de su capacidad de repago – la tasa de crecimiento a la que crece su producción nacional –, y de sus capacidades para generar superávits. Esta expresión no dice nada sobre los niveles de deuda óptimos, y todavía existen controversias sobre el modo en que dichos niveles puedan afectar el crecimiento económico y la capacidad de respuesta ante una situación de crisis. Normalmente se recomienda prudencia en torno a los niveles de deuda que cada economía deba asumir, pero no existe un límite claramente establecido por la teoría y la práctica económica en torno a dichos niveles. De hecho, se ha presentado un umbral del nivel de deuda en torno al cual las economías comienzan a tener dificultades con sus tasas de crecimientos⁴⁰¹. Sin embargo, la existencia de este umbral ha sido negada en estudios posteriores⁴⁰². En este sentido, la prudencia que se recomienda con respecto a los niveles de deuda no tiene que ver tanto con la existencia de un *umbral* que pueda provocar limitaciones en las tasas de crecimiento, sino más bien para no despertar dudas en los acreedores privados en torno a la posibilidad de incumplimiento con las obligaciones crediticias.

Dentro de las medidas de prudencia, en distintas fuentes se plantea la necesidad del mantenimiento de políticas fiscales simétricas, es decir, que durante recesiones se lleven a cabo políticas fiscales expansivas, y durante expansiones se implanten políticas fiscales restrictivas. De esta forma, se reduciría la vulnerabilidad de los distintos Estados ante situaciones de crisis económicas. La política fiscal simétrica no quiere decir que necesariamente el saldo

⁴⁰¹ C. M. REINHART – K. S. ROGOFF, *Growth in a Time of Debt*, National Bureau of Economic Research, enero 2010.

⁴⁰² A modo de ejemplo, véanse A. PESCATORI – D. SANDRI – J. SIMON, *Debt and Growth: Is There a Magic Threshold?*, Washington, DC, International Monetary Fund, febrero 2014; B. ÉGERT, *The 90% Public Debt Threshold*, Paris, OECD, 6 junio 2013; y M. ASH – D. BASU – A. DUBE, *Public Debt and Growth: An Assessment of Key Findings on Causality and Thresholds*, Amherst, Massachusetts, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, abril 2017.

presupuestario sea cero o positivo en momentos cercanos al pleno empleo, sino que la tasa de deuda (Deuda/PIB) se mantenga en una trayectoria sostenible.

4. Sostenibilidad de la deuda pública y estabilidad presupuestaria

a) Introducción

La estabilidad presupuestaria no debe verse como un fin en sí mismo sino como un mecanismo para responder mejor a situaciones inesperadas resultantes del ciclo económico. En este sentido, uno de los beneficios más importantes de la estabilidad presupuestaria es la de darle margen de actuación a los gobiernos para endeudarse e intervenir en la economía cuando esta entra en recesión. Con recursos fiscales suficientes, el Estado puede contrarrestar las caídas profundas de la demanda agregada mediante un aumento en el gasto público, y el restablecimiento del crecimiento económico. Además, si el Estado ha sido cumplidor continuo de sus obligaciones financieras, los mercados pudieran estar en mejor disposición para financiar operaciones para la reactivación económica en caso de una recesión.

Es decir, y como se ha expuesto anteriormente, ante una contracción severa en la demanda agregada, usualmente causada por una caída en los gastos privados de inversión, el Estado puede verse en la obligación de contrarrestar o de mitigar el daño causado por dicha merma. Dado que la fluctuación es inesperada, los gastos incurridos para atajarla no fueron presupuestados, por lo que el Estado comienza a tener mayores gastos que ingresos, y termina con un saldo deficitario para ese año fiscal. Para enfrentar el déficit emite deuda y cumple con sus gastos. Las caídas en la inversión privada incrementan aún más la desconfianza de dicho sector en su recuperación rápida. A su vez, en búsqueda de instrumentos de inversión más seguros, acuden a financiar la deuda pública que se utilizará para la política expansiva, que debe reactivar a la economía. Mientras los mercados financieros donde se trafica la deuda pública muestre apetito por los instrumentos públicos de deuda y estén dispuestos a prestarle al Estado, éste se podrá endeudar para contener la contracción en la demanda agregada; y este endeudamiento puede crecer mientras se observe que el Estado tenga capacidad de pagarlo.

Nótese que la deuda y los pagos de intereses que conlleva le va restando recursos al Estado, pero por razones de los multiplicadores del gasto público, el aumento del gasto de gobierno puede hacer crecer la economía en su totalidad lo que es favorable a su vez para el repago de la deuda. En otras palabras, existe un dilema que no puede quedar resuelto sino por métodos

empíricos, entre el crecimiento del déficit y de la deuda y el crecimiento de la economía: el crecimiento de la deuda por sí sola es desfavorable para la economía; pero normalmente es este mismo crecimiento de la deuda el que hace que la economía crezca cuando se produce una contracción económica por vía de una caída en la inversión privada. La prescripción y el resultado neto de la actividad del Estado emitiendo deuda para aumentar el gasto público y contrarrestar la caída en la inversión es uno que tiene que examinarse empíricamente. Además, existe un acuerdo bastante generalizado de que la estabilización del presupuesto ante una situación recesiva no es fácil ni recomendable.

Sin embargo, los Estados no siempre cuidan de sus presupuestos en momentos de bonanza económica. Los políticos siempre se verán tentados a la ampliación del presupuesto para la ampliación de servicios a la ciudadanía, y para esto utilizan herramientas de la política fiscal. Por ejemplo, muchos Estados en vías de crecimiento han utilizado la política fiscal para fomentar y sustentar su desarrollo económico. Y mientras las condiciones económicas mundiales así lo permitan (demanda externa creciente por los productos que se generen en dicho Estado, y niveles bajos en los precios de los insumos que el Estado requiere para la producción de productos, etc.), esta vía se ha visto como aceptable, aunque peligrosa, pues no deja margen para atender una contracción severa en la demanda agregada. Es por esta razón y otras similares que muchos Estados mantienen situaciones deficitarias por largos periodos de tiempo; y esto es sostenible mientras las economías crezcan de forma robusta. Pero si por un choque externo las economías se contraen, las fragilidades presupuestarias de los Estados quedan al descubierto.

Pero ¿qué hacer cuando se desestabiliza el presupuesto, o cuando al estar operando con déficits recurrentes se contrae la economía de forma severa? Aquí surge una segunda dificultad, y es la de intentar llegar a la estabilidad presupuestaria desde una posición de debilidad económica. Y desde esta posición normalmente se opta por una de dos opciones: o se espera a que la economía se recupere, y se restringe la emisión de deuda, de modo que en el largo plazo el peso de la deuda vaya haciéndose cada vez más pequeño, o al menos manejable; o se entra en un plan de consolidación para intentar balancear el presupuesto lo antes posible.

La primera opción suele ser menos dolorosa pero mucho más lenta para alcanzar la estabilidad fiscal. Además, mientras más lenta sea la llegada a niveles presupuestarios más aceptables, se corre el riesgo de que un segundo choque dificulte aún más la capacidad del Estado

para responder. En otras palabras, la opción de dejar que la economía vaya creciendo para disminuir el peso de la deuda en ella es una opción menos dolorosa y más arriesgada.

La segunda opción no está exenta de riesgos, pues al requerirse un plan de reestructuración de gastos e ingresos, esto normalmente implica una disminución en las prestaciones públicas y un aumento en los impuestos. Mientras las medidas se perciban como temporales y necesarias, y se expliquen al público de forma efectiva, es posible que esto no conlleve mayores problemas; y que a pesar de que representen medidas que puedan ser en principio recesivas, si se alcanzan los objetivos presupuestarios de forma rápida, pudieran apreciarse como medidas exitosas. Sin embargo, el mayor riesgo proviene de que estas medidas se tomen cuando la economía todavía no se encuentre en franco crecimiento, y que provoquen una recaída de la producción o un estancamiento prolongado. Para un caso así, el intento de alcanzar la estabilidad presupuestaria puede considerarse como una mala política fiscal.

b) Problemas de los financiamientos deficitarios mediante emisión de deuda

El financiamiento de los déficits mediante la emisión de deuda pública comporta varios riesgos que pueden conllevar una trayectoria insostenible o explosiva de la deuda. En primer lugar, el financiamiento de los déficits implica unos niveles de deuda mayores, lo que a su vez requerirá la necesidad de dedicarle más ingresos públicos para su servicio. Si esta situación viene acompañada de una situación de estancamiento económico general, es decir, si el PIB no crece de tal forma que las tasas de crecimiento sean mayores que los tipos de interés a los que se ha financiado dicha deuda, la proporción de Deuda/PIB aumenta. Esto pudiera implicar unos tipos de interés más altos para financiamientos futuros debido al posible surgimiento de dos factores: a que la demanda por parte del sector público de fondos privados para dichos financiamientos aumente los tipos de interés para todos los mercados de inversión, lo que implicaría a su vez un desplazamiento (*crowding-out*) de la inversión privada; y a aumentos en las primas de riesgo que los inversores impongan sobre la emisión de nueva deuda. Lo primero es improbable que ocurra en una economía deprimida pues si la demanda agregada se encuentra en unos niveles muy bajos se debe en gran medida a que el consumo privado se encuentra débil, y a que la producción privada está disminuida debido a la demanda pobre y al exceso de capacidad, por lo que no existen incentivos inmediatos para invertir. Lo segundo es más probable que ocurra

si el sector público da muestras de dificultades continuas a la hora de financiar sus actividades de manera sostenible. Estos aumentos en los tipos de interés implicarán unos niveles de deuda cada vez mayores, lo que pudiera comportar un endeudamiento cada vez mayor. Al incremento de la deuda que resulta ser producto de aumentos cada vez mayores en los tipos de interés se le denomina *espiral de deuda*. Cuando la deuda entra en un espiral de deuda, esta se hace insostenible; y de allí la necesidad de la consolidación por las vías más drásticas, junto a la necesidad de reestructurar la deuda. Nótese que la consolidación ante estas condiciones se efectúa en el peor momento: no cuando la economía está en expansión, sino cuando está deprimida. Y la consolidación en estas condiciones suele empeorar la capacidad para el repago de la deuda. Es por esto que muchos estudiosos apuntan a la necesidad del mantenimiento de políticas anticíclicas durante todo el ciclo económico, no sólo su aplicación durante el ciclo a la baja.

c) Percepción de la insostenibilidad de la deuda y tipos de interés

Mientras el Estado muestre que tiene capacidad de cumplir con las obligaciones de deuda contraídas con sus acreedores, y mientras haya una gran disposición de fondos para el financiamiento de operaciones, los acreedores seguirán financiando las operaciones gubernamentales. Pero esta actividad no puede verse como una indefinida sin ninguna contrapartida por parte del gobierno o del resto de la actividad económica. Los acreedores y el público en general esperan que con la acción estabilizadora del Estado, la economía retome la vía del crecimiento. Y se espera que el crecimiento nominal de la economía, medida comúnmente por vía del crecimiento del PIB nominal, sea mayor a los niveles de los tipos de interés a los que se le presta al Estado para financiar sus operaciones. Como se vio anteriormente, esta comparación entre la tasa de crecimiento del PIB nominal, n , y la tasa de interés nominal a la que se financia la deuda, i , es determinante para medir la sostenibilidad de la deuda; y apunta a una observación elemental: la capacidad de repago de la deuda pública debe crecer a una tasa mayor que la tasa a la que se endeuda. De esta manera, se pudiera garantizar que la proporción Deuda/PIB se mantenga en niveles sostenibles. Esto no quiere decir que la tasa de crecimiento del PIB siempre tenga que ser mayor que la tasa de interés de la deuda, pues pueden observarse desviaciones sobre esta condición en momentos de recesión. Sin embargo, se espera que, por lo general, la tasa de crecimiento nominal del PIB sea mayor que los tipos de interés, o que $n > i$.

Sin embargo, es posible que la relación anterior se invierta por un periodo considerable de tiempo, es decir, que por varios años, $i > n$. Esto indicaría que el Estado se está endeudando a unos tipos de interés que son mayores que el crecimiento de su capacidad de repago. Cuando esto ocurre por un periodo relativamente largo, es decir, cuando por varios años $i > n$, comienza a levantarse la preocupación por parte de los tenedores de la deuda pública de que esta pueda no pagarse. En otras palabras, comienza la preocupación en torno a la sostenibilidad de la trayectoria de la deuda pública.

Ante esta situación comienzan a surgir problemas de racionamiento del crédito para el sector público, que se reflejan en aumentos en los tipos de interés a los que se financiarán sus operaciones. Los acreedores exigirán unos tipos de interés más altos para la deuda nueva que emita el gobierno o para cualquier refinanciamiento. Aumentará la llamada *prima de riesgo*, es decir, el aumento en los tipos de interés que los acreedores estiman que constituye el riesgo de que el Estado incumpla con sus obligaciones financieras. Ante esta situación, el Estado intentará recortar gastos para tratar de utilizar menos deuda que ya se va haciendo más costosa, lo que a su vez deprime más a la economía y aumenta la diferencia entre los tipos de interés y la tasa de crecimiento del PIB. Esto a su vez genera alzas mayores en los tipos de interés, y la deuda y su refinanciamiento se hacen cada vez más insostenibles. A este crecimiento de la deuda debido fundamentalmente al alza en los tipos de interés que la hacen cada vez más costosa, acompañada con una ralentización del crecimiento económico – o peor aún, de una contracción – algunos le llaman *espiral de deuda*.⁴⁰³

d) El uso de leyes y reglas para controlar el crecimiento de los déficits y la deuda

Ante la posibilidad de que los déficits y la deuda tomen trayectorias explosivas, los Estados han intentado el establecimiento de leyes y reglamentos para intentar controlar el crecimiento desmedido de dichas variables. En unos casos, estas leyes y reglamentos dan directrices a instituciones existentes en torno al modo de operar con los presupuestos; y en otros casos, crean instituciones nuevas para atender los nuevos requerimientos en torno a los balances presupuestarios.

⁴⁰³ P. KRUGMAN, *On the Debt Non-Spiral*, en «New York Times» (11 septiembre 2018), Online, New York, N.Y.

En el primer caso se encuentran las modificaciones constitucionales para imponer límites específicos al comportamiento presupuestario, y las leyes orgánicas que se crean para organizar el modo de operación presupuestaria a fin de mantener la estabilidad fiscal. A su vez, las agencias a cargo de trabajar con el presupuesto podrán emitir reglamentos y directrices para poder cumplir sus funciones de forma específica.

En el segundo caso se hallan instituciones de reciente creación —relativamente hablando—, como las agencias independientes de supervisión fiscal, que pretenden alertar al público de forma detallada y precisa, en torno a las implicaciones presupuestarias de las distintas leyes que se aprueban en la legislatura del gobierno central, y de los comportamientos presupuestarios de los gobiernos locales y regionales.

Para el caso de Europa, gran parte de los cambios constitucionales y legales, y de la creación de nuevas instituciones para atender la fiscalización presupuestaria, vienen impulsados por las autoridades de la Unión Europea. A modo de ejemplo, la Directiva 2011/85/UE sobre requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los países de la zona del euro, establece las normas que habrán de seguir los países miembros de la zona euro en sus diseños y ejecuciones presupuestarias. Las directrices incluyen normas en torno a la contabilidad pública y sus controles, a la de publicación de datos, y a la de proyecciones presupuestarias y macroeconómicas que sean consistentes entre sí, y que vayan en dirección de cumplir con los requisitos

En el caso de los EE.UU., la inmensa mayoría tienen cláusulas de presupuesto balanceado en sus constituciones estatales. Sin embargo, para el gobierno central (gobierno federal), no existe una limitación constitucional en términos de presupuesto balanceado; aunque a través de los años sí se han hecho muchos intentos de legislar para controlar los déficits presupuestarios. Actualmente está en funciones la Ley de Control Presupuestario de 2011 (*Budget Control Act of 2011*), una ley con muchos componentes que pretenden frenar el endeudamiento público, y que tiene provisiones de *techos de deuda* y de *reducción deficitaria*; pero en su conjunto ni esta ley, ni sus predecesoras, han hecho posible la reducción de la deuda pública del gobierno federal. En tiempos “recientes” la última reducción persistente y significativa en los niveles de deuda de los EE.UU. (como por ciento del PIB) ocurrió de 1996 a 2000, como resultado, en gran medida, del crecimiento experimentado durante la última década del siglo XX, y no tanto como resultado de las reglas de control presupuestario.

En resumen, el crecimiento económico y los tipos de interés bajos constituyen las fuentes más importantes para la estabilidad presupuestaria, más que las reglas de control presupuestario.

e) Conclusión del apartado

Lo discutido en esta sección apunta a que la política fiscal, con todo el poder que puede mostrar en el corto plazo para estabilizar a la economía, sufre de varias limitaciones importantes, las que hay que tomar en cuenta cuando se proyecta hacia el mediano y el largo plazo.

En primer lugar, la política fiscal en su función estabilizadora está limitada, en gran medida, por las expectativas que tengan los acreedores de la deuda emitida en torno a la recuperación de los recursos prestados. Y estas expectativas están influidas a su vez por los niveles y los crecimientos de las tasas de Déficit/PIB y de Deuda/PIB. Si estas expectativas se tornan negativas, los acreedores requerirán unos tipos de interés más altos por temor a no recuperar su inversión (*primas de riesgo*), lo que pudiera desencadenar a su vez unos niveles mayores de déficits, en gran medida para pagar un mayor servicio a la deuda. En el afán de servir a dicha deuda en condiciones de debilidad económica da pie a una contracción en el gasto público para sufragar a dicho servicio, lo que provoca una contracción en el PIB, que a su vez implica unos niveles mayores de Déficit/PIB y de Deuda/PIB. Esto da lugar a un espiral de déficits–deuda–contracción en condiciones cada vez peores, hasta el punto de llegar a la insolvencia⁴⁰⁴.

Para evitar llegar a este punto, los gobiernos tienen que administrar cuidadosamente sus finanzas públicas y velar por cada uno de estos indicadores. Sin embargo, es importante destacar que las variables del crecimiento económico no son totalmente exógenas a la política fiscal; y que, de hecho, pueden beneficiarse de una política expansiva, lo que puede redundar a su vez en una mejora en la capacidad de cumplimiento de la deuda por parte del Estado. A su vez, los bancos centrales pudieran llevar políticas monetarias acomodaticias para potenciar aún más a la política fiscal, para hacerla más eficaz en cuanto a su función estabilizadora⁴⁰⁵.

⁴⁰⁴ J. UXÓ GONZÁLEZ – F. BERMEJO PATÓN, *Capítulo 4. Política fiscal y presupuestaria (II). Déficit público y deuda pública*, en C. OCHANDO CLARAMUNT (Ed.), *Políticas económicas coyunturales - Objetivos e instrumentos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015, 115-144; página 140.

⁴⁰⁵ Ibid.

Lo anterior sugiere la necesidad de que las acciones de política fiscal mantengan un carácter anticíclico a través de todo el ciclo económico; es decir, que no sólo se implanten políticas fiscales expansivas durante una contracción económica, sino que también se busquen consolidar las finanzas públicas durante la expansión subsiguiente – lo que pudiera ser equivalente a recomendar políticas fiscales restrictivas – con el propósito de ampliar el espacio fiscal del Estado ante una eventual recesión⁴⁰⁶.

Es importante destacar que lo anterior no quiere decir que durante la expansión se mantengan presupuestos necesariamente balanceados, sino que aun en situación deficitaria, el déficit no implique un aumento en la tasa de Deuda/PIB⁴⁰⁷. Lo importante cuando la economía esté en crecimiento y cercano a su potencial no es que el presupuesto esté equilibrado o con superávit, sino que la tasa de Deuda/PIB tenga una trayectoria descendente; y esto es posible mientras el PIB crezca a una tasa superior a la de la deuda pública, y que los tipos de interés a los que se financia la deuda pública sean menores que los del crecimiento del PIB.

Por todas estas razones, mientras menos deuda tenga un Estado y mejor estructurado tenga su presupuesto, mayor capacidad tendrá para enfrentar una contracción en la demanda agregada. En otras palabras, el Estado tendrá un margen mayor de emisión de deuda para ampliar el gasto público y atemperar una situación de estrechez económica. Dicho de otra forma, mientras más sostenible sea la deuda de un Estado, mejor será su capacidad de respuesta ante una crisis económica.

C. Consolidación fiscal: medidas extraordinarias para alcanzar la estabilidad presupuestaria

1. Cuando la trayectoria de la deuda se percibe como insostenible y la consolidación fiscal

a) Introducción

Como se había mencionado anteriormente, las consolidaciones fiscales suelen conllevar medidas de recortes del gasto público y aumentos en los impuestos. Estas medidas acostumbran

⁴⁰⁶ Ibid.

⁴⁰⁷ Ibid.

a generar niveles de desempleo más altos y a disminuir la renta personal disponible. Esto a su vez provoca reducciones en el consumo, y si la consolidación no se efectúa cuidadosamente, pudiese provocar un espiral a la baja que pudiera disminuir aún más los niveles de producción, y empeorar la situación fiscal del estado para el caso de que el producto nacional caiga en una proporción mayor que el nivel del déficit.

Dicho en términos macroeconómicos, y según discutido por Blanchard y Leigh, cuando los multiplicadores del gasto público son grandes, una reducción en el gasto provoca una caída de mayor proporción en la producción agregada, y como consecuencia, poco efecto en la proporción Deuda/PIB.

Estas acciones normalmente no están apoyadas por la mayor parte de la población. Requieren de una comunicación especial para que la mayoría entienda su necesidad y las tolere. Y aun cuando se expliquen bien, su duración suele sobrepasar un término de gobierno, donde se corre el riesgo de no poder implantar todo el programa de ajuste, por razón de que ante un cambio de gobierno no es posible obligar al gobierno siguiente a continuar con dichas medidas.

Algunos ven a las consolidaciones como eventos inevitables, particularmente cuando no existen inversores disponibles para comprar la deuda que sería necesaria para el financiamiento del déficit y de la deuda. Otros ven menos casos inevitables de consolidación, y observan que en la gran mayoría de los casos en los que se observan consolidaciones fallidas son el resultado de una mala implantación, o de falta de imaginación en el diseño de soluciones que podrían haber dado pie a consolidaciones menos dolorosas. Por citar sólo un ejemplo, Roubini apunta al hecho de cuando Draghi, el presidente del Banco Central Europeo, planteó que tomaría las medidas que fueran necesarias para rescatar al euro. Esta declaración sirvió de garantía para muchos inversores de que dicho banco actuaría como prestamista de última instancia ante la debacle con la deuda pública que experimentaban varios países de la zona euro. Aunque algunos dudaron de que dicha declaración pudiera tener efectos concretos, los datos apuntan a que sí los tuvo, y las primas de riesgo comenzaron a disminuir significativamente para toda la zona. Según Roubini, esto sólo fue un acto que fue audaz y arriesgado, pero que tuvo resultados positivos para toda la zona euro. De la misma forma, cuando los bancos centrales actúan como prestamistas de última instancia, pueden potenciar a la política fiscal, haciéndola eficaz y ayudando así a la estabilización económica. Para él esto es un solo ejemplo de cómo a pesar de existir instrumentos cuyos usos eran insospechados, su utilización imaginativa pudiera tener

efectos positivos para distintas economías, y que durante la *Gran Recesión* hubo poca imaginación en Europa para enfrentarla. Cuando los bancos centrales intervienen para garantizar el respaldo de la deuda pública (dependiendo de las circunstancias de las que se hable), pueden suavizar la volatilidad que la incertidumbre provoca en los mercados de deuda.

b) Justificaciones

Muchos autores justifican la consolidación fiscal como una situación sin remedio, que es el resultado de malas decisiones de política económica que antecedian a la crisis, y que ésta sólo hizo evidentes la mala planificación e implantación de políticas económicas erróneas.

Pero en términos teóricos, los estudiosos que apoyan la consolidación fiscal lo hacen utilizando distintos argumentos, algunos de ellos contradictorios entre sí. En primer término, apuntan a que los llamados *efectos keynesianos* de la política fiscal expansiva son imperceptibles⁴⁰⁸. Como se ha presentado anteriormente, los aumentos en el gasto público suelen aumentar los niveles de producción e ingresos según medidos por el PIB y por otras medidas análogas. Los que argumentan a favor de la consolidación fiscal aun en momentos de recesión no niegan en principio este hecho, sino que lo minimizan. Argumentan que el posible aumento en la producción debido a un aumento en el gasto público no justifica los costes asociados a los incrementos en el déficit y la deuda, y los eventuales efectos perjudiciales en el largo plazo. En fin, los efectos keynesianos de un aumento en el gasto público sobre la producción y el ingreso son tan pequeños que no justifican los costes asociados.

Esta corriente favorece las medidas de ajuste fiscal consolidación basándose en los *efectos no keynesianos* de la consolidación. Para estos estudiosos, la consolidación fiscal, es decir la reducción de déficits y la generación de superávits aun en momentos de contracción económica, pudiera presentar efectos expansivos por vía de la reducción en los tipos de interés, aumentando la confianza de los inversores privados para que aumenten sus gastos de inversión. De esta manera, la reducción en el gasto público se vería compensada por un aumento en el gasto de inversión. A esta idea se le denomina *austeridad expansiva*⁴⁰⁹.

⁴⁰⁸ Véase F. GIAVAZZI – M. PAGANO, *Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience*, National Bureau of Economic Research, noviembre 1995; A. AFONSO, *Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy in the Eu-15*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 1 mayo 2001.

⁴⁰⁹ Véase J. GUAJARDO – D. LEIGH – A. PESCATORI, *Expansionary Austerity: New International Evidence*, Washington, DC, International Monetary Fund, julio 2011; y J. QUIGGIN, *Zombie economics: how dead ideas*

c) Detractores

Esta hipótesis de la *austeridad expansiva* ha tenido un sinnúmero de detractores no sólo en el mundo académico, sino también en muchísimos centros de investigación, y en las organizaciones que tienen a cargo la asesoría, diseño e implantación de varios aspectos de política económica. Sus planteamientos teóricos se presentan de forma muy resumida en los siguientes párrafos.

En primer lugar, la consolidación fiscal durante una recesión empeora sus efectos e impide el logro de sus objetivos – que pueden resumirse en bajar las tasas de Déficit/PIB y de Deuda/PIB – porque generalmente los recortes presupuestarios provocan una caída en el PIB en una proporción mayor que la reducción que se pretende en el déficit y en la deuda; lo que consecuentemente impulsa un aumento en las tasas de Déficit/PIB y Deuda/PIB. Dicho de otra forma, la consolidación fiscal motiva una reducción en la capacidad de repago de la deuda, y deja en peor condición fiscal a los Estados que la implantan⁴¹⁰.

En segundo término, la consolidación fiscal puede inducir un estancamiento a largo plazo, y una inercia contra el crecimiento económico. De esta forma, aun cuando la economía retorne a su trayectoria de crecimiento, no se alcanzan los niveles anteriores; o, si lo hace, toma mucho tiempo para lograr ese objetivo, con consecuencias devastadoras sociales y económicas. Algunos estudios apuntan a que la rapidez de la recuperación económica tiene consecuencias sociológicas importantes. Por ejemplo, se ha observado que los estudiantes que se gradúan en medio de una recesión suelen tener rentas más bajas que aquellos que se gradúan en medio de una expansión económica⁴¹¹. De forma análoga, una economía que experimente una recesión profunda suele reflejar *daños* de largo plazo, que pueden observarse entre distintas generaciones. Esta es una de las razones por las cuales algunos estudiosos señalan que los riesgos de

still walk among us, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 5ta impresión, y 1ra impresión con nuevo capítulo en 2012; en el capítulo 6 titulado *Expansionary Austerity*. También a D. BAKER, *The Myth of Expansionary Fiscal Austerity*, Washington, DC, Center for Economic and Policy Research, octubre 2010.

⁴¹⁰ L. M. BALL, *Long-Term Damage from the Great Recession in OECD Countries*, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, mayo 2014. Algunos países no reflejaron efectos significativos, pero otros sí.

⁴¹¹ P. OREOPOULOS – T. VON WACHTER – A. HEISZ, *The Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession: Hysteresis and Heterogeneity in the Market for College Graduates*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 14 julio 2008; Y. GENDA – A. KONDO – S. OHTA, *Long-Term Effects of a Recession at Labor Market Entry in Japan and the United States*, en «J. Human Resources» 45 (1 enero 2010) 1, 157-196;.

unas tasas de inflación ligeramente más altas a las que los bancos centrales han establecido como *objetivos* son menores que aquellos asociados a tasas de desocupación más altas de lo esperado⁴¹².

d) Resolución

La discusión entre si las políticas fiscales restrictivas son beneficiosas o perjudiciales en el corto y mediano plazo para el crecimiento económico, para los niveles de empleo y de inflación, y para la estabilidad presupuestaria son en última instancia un problema que puede dilucidarse empíricamente. Y el fundamento que puede aclarar con la resolución de este problema pudiera resumirse en los estimados de la magnitud de los multiplicadores fiscales. Si estos fuesen relativamente «pequeños» y «constantes», la consolidación pudiera tomar lugar en cualquier fase del ciclo económico y los daños de dicha política restrictiva pudieran contrarrestarse con los beneficios en el restablecimiento de la confianza inversora. Por otro lado, si los multiplicadores fiscales tuvieran magnitudes relativamente «grandes», o si son «variables» con respecto al ciclo económico, entonces el momento de consolidar pudiera ser importante a la hora del restablecimiento de la trayectoria de crecimiento para el corto y mediano plazo.

Pero antes de exponer algunos elementos de la discusión empírica en torno a los multiplicadores fiscales, es importante mostrar las medidas características que suelen implantarse durante las consolidaciones fiscales. A pesar de que este tipo de medida ha sido relativamente común a través del mundo, las que aquí se apuntan están más relacionadas a lo llevado a cabo en Puerto Rico y en España.

2. Medidas características de una consolidación fiscal

a) Introducción

Como se ha discutido anteriormente, y suponiendo como exógenos el tipo de interés sobre la deuda acumulada y la tasa de crecimiento del PIB, para reducir el déficit los gobiernos disponen de dos tipos de acciones: el aumento de sus ingresos, y la reducción de sus gastos. Ambas acciones suelen tener resistencias dentro del Estado pues estas acciones afectan de forma diferente a sus miembros.

⁴¹² A. FATÁS – L. H. SUMMERS, *The permanent effects of fiscal consolidations*, en «Journal of International Economics» 112 (1 mayo 2018), 238-250.

En lo que sigue se exponen brevemente distintas maneras en la que los Estados bajo estudio han procurado aumentar sus ingresos y reducir sus gastos ante acciones de consolidación fiscal. Quizá sea importante puntualizar algunas definiciones previas. Según un artículo publicado en 2011 por la OECD la «consolidación fiscal se define como un conjunto de políticas concretas dirigidas a la reducción de los déficits gubernamentales y de la acumulación de la deuda. Los planes de consolidación fiscal y las medidas detalladas se presentan como proporción o por ciento del PIB nominal⁴¹³». Según esta publicación, los déficits y deuda como por ciento del PIB pudieran reducirse debido al crecimiento del PIB, pero muchas veces este crecimiento debe fomentarse con medidas o ajustes estructurales que mejoren la productividad del país bajo estudio. Y destaca que los «aumentos en los ingresos» o «reducciones de gastos» no constituyen categorías claramente definidas: cada país elige sus políticas y las implanta de la manera que estime conveniente, para luego observar sus resultados.

A pesar de que las medidas de consolidación se efectuaron con recortes de gastos y aumentos de impuestos, la mayoría de los países miembros de la OECD llevaron a cabo políticas que descansaban más en los recortes al gasto⁴¹⁴; mientras que aquellos que se apoyaron más en los aumentos de los impuestos fueron aquellos que tenían un margen mayor en términos tributarios, es decir, países con presiones fiscales relativamente bajas aumentaron sus impuestos para recuperar trayectorias sostenibles en los déficits fiscales y en la deuda pública⁴¹⁵.

b) Medidas sobre el gasto público

A pesar de que en términos macroeconómicos se observa el gasto público como una categoría agregada, la actuación para su reducción requiere de una acción detallada, según sus diferentes componentes, pues los efectos de la consolidación dependen en gran medida de la forma en que dichos componentes se reduzcan. No todos los bienes y servicios públicos tienen la misma importancia para el Estado y para el público en general, por lo que en situaciones de emergencia o de estrechez económica unos servicios son más prescindibles que otros. Además,

⁴¹³ OECD, *Fiscal consolidation: targets, plans and measures*, en «OECD Journal on Budgeting» 11 (22 agosto 2011) 2, 15-67. La cita proviene del encasillado 1.1 de la página 17.

⁴¹⁴ Ibid., página 31.

⁴¹⁵ Ibid.

las medidas tributarias son de más fácil implantación y generan resultados más inmediatos que las medidas de gasto⁴¹⁶.

Para efectuar un análisis comparativo entre los distintos países miembros de la organización, la OECD⁴¹⁷ organiza el gasto público según tres categorías: gasto de operación, gastos por programas, y otras iniciativas de gasto. Lo hace de esta manera para poder operacionalizar las comparaciones y hacerlas lo más cercanas posibles a criterios generales macroeconómicos. Recuérdese que cada país tiene su forma de organizar su presupuesto, y algunos tipos de gastos para un país se categorizan de forma diferente en otro.

Las medidas de reducción de gastos de operación inciden «sobre los costes para operar el gobierno». Estas medidas «incluyen la reducción de salarios y de personal, la reorganización gubernamental», y medidas generales que procuren el aumento de la eficiencia del gobierno a costes más bajos⁴¹⁸. Dentro de la reducción de personal pudiera incluirse la reducción de la jornada laboral, que fue una medida común en distintos países bajo episodios de consolidación. Nótese que estas medidas son de difícil implantación porque inciden sobre derechos laborales; y tanto los empleados suelen luchar por esos derechos, como los tribunales tienden a protegerlos. Además, son derechos que afectan a la operación misma del gobierno. Afectando estos derechos, la Administración se arriesga a que su operación se torne más inefectiva, no sólo por la reducción en los recursos económicos dedicados a ella, sino por el interés de los afectados para que dichas medidas de consolidación no funcionen, con la esperanza de que las condiciones previas a la consolidación se reestablezcan luego del periodo de crisis.

Las medidas de gastos por programa son aquellas que en gran medida reflejan el gasto público que se publican en los sistemas de cuentas nacionales según la OECD. Esta clasificación incluye gastos en sanidad, en educación, en los sistemas de seguridad social, en los sistemas de pensiones. Todos estos gastos están asociados a lo que en distintos sistemas están

⁴¹⁶ Ibid., página 32. Esto pudiera sugerir que algunos estudios que sugieren la existencia de la austeridad expansiva lo que en realidad estén observando es la implantación de medidas de consolidación en momentos en que las economías comenzaban a mostrar signos de estabilidad y crecimiento. En este sentido, el impacto de la consolidación no es tan adverso como si se hubiesen implantado en el peor momento, cuando las economías estaban en franca contracción.

⁴¹⁷ Ibid., páginas 39-49.

⁴¹⁸ Ibid., página 39.

asociados a los gastos corrientes de operación de dichos programas; pero sin incluir los gastos asociados al personal, pues esos gastos ya se incluyen en la clasificación operacional. Pero esta clasificación también incluye los gastos de capital para el desarrollo de infraestructura, y gastos para promover el desarrollo económico (que bajo algunas categorías pudieran considerarse como gastos de inversión pública).

Las medidas clasificadas bajo «otras iniciativas» son aquellas que no caben en las primeras dos, y tienen que ver con el «consumo público» propiamente hablando, pero que no incluyen los gastos de personal. De esta manera se agregan los gastos de materiales y equipo, los alquileres, el consumo por usos de servicios eléctricos, acueductos, transporte, etc. en los que incurran las administraciones públicas. Son estos los gastos que más fácilmente pueden cortarse, pero que no constituyen la proporción mayor en los gastos de gobierno.

Según la OECD, el tipo de gasto que más se redujo durante las distintas consolidaciones implantadas por la mayoría de los países miembros de dicha organización fueron los gastos *por programa*, es decir, aquellos asociados a distintos servicios públicos y al desarrollo de infraestructura, pero que no están vinculados directamente a los gastos de personal asalariado. Aunque esto no quiere decir que pocos estados miembros no consolidaron de forma significativa recortando los gastos operacionales: «En Alemania casi toda la consolidación se fundó en la reducción de gastos por programa. En otros países, como Canadá, la República Checa, Dinamarca, y el Reino Unido, la reducción de los gastos operacionales⁴¹⁹ constituyeron una proporción mucho mayor... cerca del 40 por ciento de sus consolidaciones respectivas⁴²⁰». Dentro de las reducciones en los gastos operacionales se observaron, a grandes rasgos, reducciones en los salarios⁴²¹, y reducciones en el personal. También ocurrieron reorganizaciones gubernamentales que redundaron en costes menores para las administraciones⁴²². Nótese que las medidas relacionadas a los recortes en los salarios y en el personal son las de más larga duración en su

⁴¹⁹ Es decir, aquellos que tienen que ver con los gastos de personal (salarios, número de empleados, jornada laboral, etc.).

⁴²⁰ Ibid., página 41.

⁴²¹ Acompañadas a su vez del «congelamiento» de los salarios por varios años, una vez hecha la reducción; y de recortes en las bonificaciones anuales. En el informe no se detallan reducciones en la jornada laboral, que acontecieron en España y en Puerto Rico, al menos en las administraciones regionales y municipales.

⁴²² Ibid., página 42.

implantación, por su poca aceptación por parte de la población – con sus respectivas consecuencias político-electorales – y por las dificultades legales que plantean los cambios de régimen y legislación administrativa que permita la merma en los derechos laborales de los trabajadores del sector público.

Otras medidas de importancia han sido las reducciones relacionadas al aparato de bienestar, al sistema de pensiones, y a la inversión en infraestructura. La mayoría de los países de la OECD redujeron los servicios sanitarios cubiertos antes de la crisis, incluyendo a su vez reducciones en las coberturas de medicamentos y farmacia. En términos de la infraestructura, en muchos países se paralizaron o se pospusieron trabajos de infraestructura que ya se habían diseñado y comenzado a construir. Sin embargo, los recortes no afectaron de forma significativa a los servicios educativos ni aquellos relacionados a la seguridad pública⁴²³. Finalmente, las modificaciones en los sistemas de pensiones constituyeron una práctica muy generalizada. Estas modificaciones consistieron en aumentos en la edad para la jubilación, y en la reducción de beneficios para aquellos que estaban próximos a la jubilación. Los efectos de los cambios implantados serían observables en el largo plazo, es decir, ninguna de las modificaciones efectuadas a los sistemas de pensiones se hizo de forma tal que tuvieran efectos inmediatos. Por otro lado, no se observaron modificaciones sustanciales en los subsidios a la agricultura, a las empresas públicas, ni a los subsidios energéticos⁴²⁴.

c) Medidas en torno a los recaudos públicos

Según el artículo citado de la OECD de 2011⁴²⁵ los recaudos al fisco se clasifican entre impuestos directos, impuestos indirectos, y otros impuestos. Los impuestos directos pueden ser a la renta y a la propiedad. Dentro de los impuestos a la renta están los que afectan a las personas físicas (individuos) y los que se imponen a las personas jurídicas (sociedades y corporaciones). También afectan a la renta las aportaciones a la seguridad social, que en muchos lugares son pagos compartidos entre los individuos y las sociedades. Otro tipo de impuesto directo es el impuesto a la propiedad, que puede ser inmueble o mueble.

⁴²³ Ibid., páginas 45-47.

⁴²⁴ Ibid., página 48.

⁴²⁵ Ibid., páginas 49-61.

Dentro de los impuestos indirectos se incluyen los impuestos generales a las mercancías y a los servicios (el IVA en Europa, y el impuesto a las ventas y a los servicios en EE.UU.); y los impuestos específicos (a la gasolina, al gas, a los artículos de lujo, etc.). Otras categorías de cobro por servicios prestados por el gobierno que no se consideran impuestos, pero cuyos ingresos son recaudados y utilizados por el Estado son las tasas, peajes, copagos y otros cargos que se utilizan para financiar la operación de dichos servicios. Estas tasas incluyen los peajes por las autovías, y las tasas por el uso de sistemas públicos de transporte; los copagos por algunos servicios sanitarios, educativos, y culturales; las tasas por los servicios de electricidad, acueductos, telecomunicaciones, etc.; y otras que tienen que ver con la provisión de permisos, licencias, documentación oficial, etc., cuyos ingresos también van al Estado.

Según el informe de la OECD de 2011, los impuestos más utilizados durante las consolidaciones fiscales fueron las alzas en los impuestos al consumo (IVA y otros impuestos a las ventas), reducciones a los llamados *gastos tributarios*⁴²⁶, y alzas en impuestos a los individuos y a las empresas. Se incrementaron a su vez las contribuciones a la seguridad social. Sin embargo, las contribuciones a la propiedad fueron las menos afectadas.

Dentro de los impuestos indirectos que se aumentaron significativamente fueron el IVA, los impuestos específicos a los productos de tabaco, a las bebidas alcohólicas, y a los llamados *impuestos ambientales* (gasolina, vehículos de motor, carbón, emisiones tóxicas)⁴²⁷.

La forma en que se diseñan y se implantan las alzas tributarias tienen mucho que ver con los resultados finales de la consolidación. Nótese que las alzas en los impuestos al consumo y a la seguridad social suelen ser regresivas, lo que implica una redistribución del ingreso a la

⁴²⁶ Son aquellos que responden a subsidios o a tratamientos tributarios especiales provistos a individuos, sociedades, o a grupos de presión, y que no entran en los presupuestos como gastos explícitos, pero son ingresos que el Estado deja de percibir. Véase en A. BÉNASSY-QUÉRÉ et al., *Economic Policy: Theory and Practice*, New York, Oxford University Press, 2da edición 2019, página 550. En J. MIKESSELL, *Fiscal Administration*, Boston, Massachusetts, Cengage Learning, 10th edition 2016, páginas 627 y subsiguientes, se presenta una clasificación de dichos gastos tributarios, siguiendo un informe de la U.S. Government Accountability Office, titulado *Tax Expenditures: Background and Evaluation Criteria and Questions*, GAO-13-167SP: exclusiones de renglones de renta, exenciones por número de miembros familiares, deducciones por impuestos pagados a otros entes fiscales, créditos por contribuciones a organizaciones caritativas, tasas tributarias preferenciales, y aplazamientos en los pagos impositivos.

⁴²⁷ OECD 2011... páginas 55-57.

inversa, es decir, que el pago del impuesto *proporcionalmente* recae con más peso sobre las unidades tributarias con rentas más bajas.

Sin embargo, la utilización de las medidas tributarias no fue uniforme durante la crisis. Los países con mayores desbalances presupuestarios hicieron más uso de las alzas tributarias que los países que se encontraban en situaciones más desahogadas⁴²⁸.

d) Resumen de los resultados

La gran mayoría de los países que experimentaron la crisis puso en marcha acciones combinadas de recortes de gastos y aumentos de impuestos. Los resultados reflejaron cierta disparidad, tanto como la diversidad de medidas implantadas. Sin embargo, el crecimiento económico que se esperaba no se materializó, sino hasta que las medidas de consolidación remitieron y la actividad económica mundial retomó una trayectoria de crecimiento⁴²⁹. Parte de las dificultades observadas durante estos periodos de consolidación se debieron en gran medida a la subestimación de los multiplicadores del gasto público, y la relación de dichos multiplicadores con el ciclo económico.

3. Multiplicadores del gasto público y la consolidación fiscal

a) Importancia de los multiplicadores fiscales

En otra sección se discutieron algunos planteamientos de la teoría keynesiana en torno a las depresiones económicas y el modo en que dichos argumentos dependían de la magnitud de los multiplicadores del gasto público. En resumen, ante una caída general en los niveles de producción e ingreso en una economía, se recomendaba un aumento significativo del gasto público para contrarrestar dicho declive, y estimular a que el sector privado retome la expansión en la inversión privada.

Dentro de todo el argumento keynesiano, explícita o implícitamente, está la suposición de que el aumento en el gasto público implicará un aumento en la renta agregada en una

⁴²⁸ OECD 2011... página 53.

⁴²⁹ Por ejemplo, R. MIRDALA, *Periods of Fiscal Consolidation in Selected European Economies*, en «Procedia Economics and Finance» 15 (1 enero 2014), 137-145; G. CASTRO et al., *Unpleasant debt dynamics: Can fiscal consolidations raise debt ratios?*, en «Journal of Macroeconomics» 44 (1 junio 2015), 276-294; y M. G. ATTINASI – A. KLEMM, *The growth impact of discretionary fiscal policy measures*, en «Journal of Macroeconomics» 49 (1 septiembre 2016), 265-279.

proporción mayor, es decir, que $\Delta Y/\Delta G > 1$; o, dicho de otra forma, que un aumento en el gasto público (estímulo) generará un efecto neto sobre el nivel de producción y de renta mayor que la magnitud del estímulo.

Esta teoría de los multiplicadores se desarrolló a través de los años y se convirtió en *lugar común* dentro de la teoría económica. Como se expuso en un capítulo anterior, uno de los desarrollos de esta teoría planteaba que es posible diseñar un aumento en el gasto público, sin afectar el balance presupuestario, y que a su vez pudiera estimular a la economía. Según ese desarrollo, aumentando el gasto público en la misma magnitud que un aumento en los recaudos tributarios puede generarse un aumento neto en la renta⁴³⁰. De aquí se concluía que se podían diseñar políticas fiscales expansivas sin afectar el balance presupuestario.

Estas teorías de los multiplicadores suponían a su vez que estos multiplicadores eran parámetros más o menos fijos o invariables, y como tales, mantenían la misma magnitud a través del ciclo económico, es decir, se mantenían iguales tanto en las expansiones como en las contracciones económicas. Pero en determinadas circunstancias se observaron que las políticas fiscales discrecionales fueron inefectivas, particularmente durante la década de los '70 del siglo XX. Esto llevó a muchos a concluir que los multiplicadores fiscales eran relativamente pequeños, lo que siguió posteriormente a afirmar que todos los multiplicadores fiscales eran insignificantes. De aquí a afirmar que la política fiscal discrecional era inefectiva, y hasta perturbadora o acrecentadora de la inestabilidad del ciclo económico fue sólo un paso. Como se expuso en un capítulo anterior, fue en esa década de los '70 en que surgieron publicaciones y argumentos teóricos que negaban la capacidad de la política fiscal para la estabilización del ciclo económico.

La crisis financiera que se transmitió por todo el mundo cuestionó la visión que se comenzó a desarrollarse en la década de los '70, y volvió a afirmarse la importancia de la política fiscal discrecional como vehículo para la estabilización económica. Pero esta vez, el análisis de los multiplicadores trajo una variante adicional. Se cuestionó si la magnitud de los multiplicadores eran dependientes del ciclo económico, y algunos estudios concluyeron

⁴³⁰ Véase el llamado *Teorema de Haavelmo*, en T. HAAVELMO, *Multiplier Effects of a Balanced Budget*, en «Econometrica» 13 (1945) 4, 311-318.

afirmativamente: los multiplicadores fiscales son de una mayor magnitud en determinadas circunstancias, particularmente ante una recesión cuando los tipos de interés están cercanos a cero.

A pesar de toda la discusión teórica en torno a los multiplicadores, en última instancia esta discusión depende de los resultados empíricos, es decir, el problema de la magnitud de los multiplicadores fiscales es uno empírico⁴³¹.

b) Estimados de los multiplicadores

Existen múltiples estudios que intentan medir la magnitud de los multiplicadores fiscales. En distintas épocas se han presentado distintas medidas para estos parámetros. Muchos de estos estudios se efectuaron con economías que experimentaban tendencias de crecimiento robustas con episodios recesivos relativamente menores. Sin embargo, la *Gran Recesión* fue un gran momento para intentar medir los multiplicadores en condiciones de crisis intensa. Estos estudios más recientes reflejaron, en su inmensa mayoría, que los multiplicadores fiscales eran significativos, al menos bajo condiciones recesivas y con tipos de interés cercanos a cero. Esto no quiere decir que los estimados de esos multiplicadores sean incuestionables, pues distintos métodos generan resultados diferentes, por lo que todavía no hay total acuerdo sobre estos valores; pero los parámetros obtenidos luego de la *Gran Recesión* apuntan más claramente en la dirección de que los multiplicadores son variantes dentro del ciclo económico, y que durante las recesiones son de magnitudes significativas.

La cantidad de estudios tratando de estimar la magnitud de los multiplicadores durante la *Gran Recesión* es considerable, por lo que aquí se mencionarán uno o dos a modo de ejemplo. Auerbach y Gorodnichenko⁴³², replicando un trabajo realizado para estudiar los multiplicadores de EE.UU., presentaron un estudio donde encontraron que los multiplicadores fiscales varían

⁴³¹ H. BOUSHEY et al., *The Damage Done by Recessions and How to Respond*, en *Recession Ready: Fiscal Policies to Stabilize the American Economy*, Washington, DC, The Hamilton Project, Washington Center for Equitable Growth, Brookings Institution, 2019; y a A. BÉNASSY-QUÉRÉ et al., *Economic Policy: Theory and Practice*, New York, Oxford University Press, 2da edición 2019, en la sección 4.2.1.d, *Empirical methodologies*: «Given ambiguities and theoretical controversies, the effectiveness of fiscal policy as a stabilization instrument is ultimately an empirical issue».

⁴³² Véase a A. AUERBACH – Y. GORODNICHENKO, *Fiscal Multipliers in Recession and Expansion*, en *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, Chicago / Cambridge, University of Chicago Press / National Bureau of Economic Research, 2013.

con el ciclo económico; siendo estos de magnitudes mayores durante las recesiones, para la mayoría de los países miembros de la OECD⁴³³.

Los mismos autores⁴³⁴ habían encontrado anteriormente que los multiplicadores fiscales para el caso de los EE.UU. eran de magnitud mayor a la unidad durante las recesiones, y mucho menores durante periodos de expansión; confirmando así no sólo la variabilidad de estos parámetros durante el ciclo económico, sino también ayudando a explicar las observaciones de otros estudiosos de que, en promedio, las políticas fiscales discrecionales en los EE.UU. habían sido inefectivas desde la década de los '70 del siglo XX al presente, pues fue un periodo donde el crecimiento económico fue predominante, y las recesiones fueron cortas y de poca intensidad. Pero ante la *Gran Recesión*, que se trató de una contracción económica intensa y relativamente prolongada, y con unos tipos de interés cercanos a cero, es plausible que los multiplicadores fiscales sean sustancialmente diferentes de una situación de expansión económica.

Otro documento de trabajo que afirma, en la misma dirección, la variabilidad de los multiplicadores fiscales de acuerdo con el estado del ciclo económico es el de Cugnasca y Rother⁴³⁵, pero cuyos estimados son específicos para los países miembros de la Unión Europea. En este trabajo constatan que las consolidaciones fiscales en situaciones de recesión suelen empeorar las condiciones económicas generales, pero que a veces son inevitables si la economía se encuentra en aprietos crediticios. En este sentido, la composición de los ajustes establece diferencias en torno a los efectos negativos que puedan percibirse de ellos. Los recortes en las transferencias y los subsidios suelen ser menos perjudiciales que los recortes directos sobre el consumo gubernamental, particularmente si se acompañan también de aumentos en los impuestos. Los autores concluyen que los países con situaciones crediticias comprometidas deben adelantar la consolidación si no están en recesión. Si lo están, deben atrasar la consolidación

⁴³³ M. A. BAUM – M. M. POPLAWSKI-RIBEIRO – A. WEBER, *Fiscal Multipliers and the State of the Economy*, Washington, DC, International Monetary Fund, 5 diciembre 2012; N. BATINI et al., *Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections*, Washington, DC, International Monetary Fund, septiembre 2014; J. SIN, *The Fiscal Multiplier in Small Open Economy: The Role of Liquidity Frictions*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 1 julio 2016.

⁴³⁴ A. J. AUERBACH – Y. GORODNICHENKO, *Measuring the Output Responses to Fiscal Policy*, en «American Economic Journal: Economic Policy» 4 (2012) 2, 1-27.

⁴³⁵ A. CUGNASCA – P. ROTHER, *Fiscal multipliers during consolidation: evidence from the European Union*, Frankfurt, Germany, European Central Bank, octubre 2015.

hasta que reflejen crecimientos sostenibles y que puedan asumir los ajustes sin mayores daños en la trayectoria expansiva.

Para el caso de España existe un trabajo preparado por Martínez y Zubiri⁴³⁶ que confirma lo encontrado en otros estudios para otros países: los multiplicadores fiscales exhiben una magnitud sustancialmente mayor en periodos de contracción económica que en periodos de expansión.

Para el caso de las economías relativamente pequeñas y abiertas la situación es un poco más complicada, según un estudio de Sin⁴³⁷, pues la movilidad de capital disminuye la posible efectividad de los multiplicadores fiscales.

En resumen, los multiplicadores fiscales sí han exhibido variación de acuerdo a la etapa del ciclo en la que se encuentren las economías bajo estudio. Esto plantea, como se ha expuesto anteriormente, consideraciones en torno al momento óptimo para entrar en una consolidación fiscal; pues si los multiplicadores son relativamente grandes, consolidar podría contraer aún más a la economía, mientras que una política expansiva pudiera ser recomendable para reactivar a la economía y devolverla a la trayectoria de crecimiento, lo que le permitiría aumentar la capacidad de repago de la deuda, reducir los déficits fiscales, y reducción eventual de la deuda pública⁴³⁸.

c) Momentos óptimos para efectuar la consolidación fiscal

Aunque haya favorecedores o detractores en torno a las consolidaciones fiscales, muchas veces la discusión no gira en torno a si conviene o no consolidar, sino en torno al momento para hacerlo. Esto puede ser el resultado de que la situación fiscal del Estado en cuestión no admita otra solución. Ante la ausencia de recursos fiscales, ya sea ante la escasez de ingresos públicos o ante la imposibilidad de ampliar más el margen prestatario de un Estado, muchas veces los Estados se ven forzados a entrar en programas de consolidación presupuestaria; es

⁴³⁶ J. MARTÍNEZ LÓPEZ – I. ZUBIRI ORIA, *Los multiplicadores de la política fiscal en España*, en «Papeles de economía española» (2014) 139, 174-198.

⁴³⁷ J. SIN, *The Fiscal Multiplier in Small Open Economy: The Role of Liquidity Frictions*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 1 julio 2016.

⁴³⁸ INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Fiscal Monitor: Now Is the Time: Fiscal Policies for Sustainable Growth*, Washington, DC, IMF, 2015; en particular, el capítulo 2 de esta publicación, titulado *Can fiscal policy stabilize output?*.

decir, en planes de corte de gastos y aumento de impuestos. ¿Cuándo es el mejor momento de implantar dicho programa?

Existen varios argumentos a favor de retrasar la consolidación fiscal, sobre distintos fundamentos. Uno de ellos tiene que ver con la magnitud de los multiplicadores del gasto público.

Se había dicho anteriormente que ante multiplicadores grandes y ante una situación económica de fragilidad o de contracción, no es recomendable una acción de consolidación pues pudiera provocar una mayor contracción económica sin los resultados esperados en términos de Deuda/PIB. No obstante, el tamaño de los multiplicadores per sé no son deberían ser excusa para no intentar reequilibrar el presupuesto, según argumentan Blanchard y Leigh, pues si estos permanecen grandes a través de todo el ciclo, la consolidación sería igualmente dolorosa antes que después. Pero si ellos son grandes ahora, y se hacen pequeños en el futuro, puede que los ajustes sean más favorables en el futuro que ahora.

Blanchard y Leigh⁴³⁹ plantean que es altamente probable que los multiplicadores sean más grandes en momentos de fragilidad económica, cuando se está lejos del potencial de crecimiento económico, y dan tres razones para ello. Primero, cuando los tipos de interés están muy bajos, los bancos centrales tienen poco margen para contrarrestar los efectos de corto plazo sobre la actividad económica de una consolidación fiscal. Si los tipos subiesen significativamente en el futuro, los efectos de una consolidación pudieran atenuarse con una baja en dichos tipos, contrarrestando la contracción económica que provoca directamente el recorte en los niveles de gasto y la subida en los impuestos, y de esta manera neutralizaría significativamente los efectos del multiplicador del gasto. Segundo, cuando el sistema financiero no se encuentra en una posición óptima se generan restricciones crediticias lo que provoca a su vez que tanto el consumo como la inversión dependan de los ingresos y de las ganancias corrientes, respectivamente; y menos de los flujos futuros. Ambos efectos implicarían que el multiplicador del gasto sería mayor, pues puede pensarse que en dicha situación el aumento en el gasto público pudiera tener más efectos estimulantes que en una situación donde no existieran restricciones crediticias. En la medida en que las economías en general se recuperen, y se recupere a su vez el

⁴³⁹ BLANCHARD, Olivier – LEIGH, Daniel, *Fiscal consolidation: At what speed?*, 3 de mayo de 2013, en <https://voxeu.org/article/fiscal-consolidation-what-speed> (Accedido: 22 de marzo de 2018).

sistema financiero, es razonable pensar que el multiplicador del gasto se torne menos significativo. Tercero, varios estudios demuestran que los multiplicadores fiscales son mayores durante periodos donde hay desocupación de recursos que durante situaciones de empleo pleno, y esto lo confirma un estudio particular preparado por los autores. De ser cierto algunos de estos argumentos, y suponiendo que las economías afectadas por la crisis van en franca recuperación, tiene sentido retrasar las consolidaciones para efectuarlas más adelante.

Otro argumento en favor de atrasar la consolidación, siguiendo el razonamiento de Blanchard y Leigh, es que cuando el crecimiento es pobre, las economías son más propensas al agotamiento, y una consolidación las regresaría a la recesión; mientras que si están en franco crecimiento, pudieran resistir mejor los ajustes fiscales. En otras palabras, es mucho más riesgoso «apretar» la política fiscal cuando el crecimiento es pobre que cuando es fuerte. Los autores citados consideran que quizás sería mejor decir que es mejor ajustar la política fiscal cuando se está cerca del pleno empleo que cuando se está lejos de él, en otras palabras, que se puede ajustar la política fiscal cuando la brecha productiva es pequeña y no cuando esta todavía es grande.

Sin embargo, los autores reconocen que los estudios que se han realizado al respecto no son concluyentes. Pero creen que existen buenas razones para pensar que los choques adversos al crecimiento cuando éste es bajo pueden degenerar en distintos tipos de círculos viciosos (ciclos crediticios, ciclos de consumo, de desempleo), que pudieran hacer que el pobre crecimiento que se observaba termine convirtiéndose en una recesión. Además de estos efectos no lineales en la producción, se pudieran observar efectos no lineales en el bienestar. Es decir, ante cambios relativamente pequeños en los choques se generan cambios relativamente grandes en la producción y el bienestar.

Un tercer argumento para retrasar la consolidación fiscal, según la reflexión de Blanchard y Leigh, proviene de la posibilidad de crear daños económicos a largo plazo debido a efectos de histéresis o de inercia en la economía. Un ciclo de corto plazo puede tener efectos sobre la tendencia de largo plazo, implicando que los efectos de política fiscal pudieran ser más persistentes. Los autores destacan que, tal y como los argumentos sobre los multiplicadores, los argumentos de histéresis en realidad no tienen implicaciones sobre el momento en que se efectúa la consolidación, pues si siempre se da la histéresis o si los multiplicadores fueran fijos, la consolidación sería tan dolorosa en el presente como en el futuro. Sin embargo, igual que en

el caso de los multiplicadores, es posible que los efectos de histéresis que una consolidación fiscal pueda generar pudieran ser peores cuando la brecha productiva sea mayor que cuando sea menor. Esto puede ocurrir con la tasa de desempleo (es decir, cuando la tasa de desempleo es baja, el desempleo de largo plazo suele ser mucho menor que cuando la tasa de desempleo es alta, otro caso de no-linealidad; y es grave porque mientras más sea el desempleo de largo plazo, más destrezas se pierden y más difícil sería regresar al empleo).

Luego de la exposición de los argumentos en contra de la consolidación inmediata, los autores plantean los argumentos a favor de una consolidación más rápida, aun en la situación de fragilidad económica. Según Blanchard y Leigh, los niveles altos de deuda presentan costes y riesgos, lo que hace necesario reducir dichos niveles. Los textos reflejan dos tipos de costes: el del desplazamiento del capital por deuda, y el de las distorsiones que engendran los impuestos más altos que son necesarios para servir la deuda. Ambos costes atentan contra el crecimiento económico, pero existen otros costes igualmente importantes.

Blanchard y Leigh señalan los siguientes costes, algunos de ellos normalmente ignorados por los estudiosos del tema. Uno es el del exceso de deuda. Si los acreedores perciben que el Estado puede incumplir con sus obligaciones crediticias, exigirán unas primas de riesgo mayores, y por tanto, tipos de interés más altos. Esto aumenta el diferencial en los tipos de interés con respecto a deuda que se perciba más segura, lo que hace más difícil para el gobierno sostener su deuda. Y con unos diferenciales más altos, dificulta a su vez el mantenimiento de la deuda del sector privado. Es decir, los niveles de deuda del Estado pudieran afectar la percepción que tienen los inversores sobre la capacidad de repago de los deudores privados. Esto crea un campo de incertidumbre pues se percibe que el Estado pudiera estar obligado a subir los impuestos, o que pudiera subir la inflación, lo que disminuiría las perspectivas de crecimiento.

Un segundo coste asociado al anterior que mencionan Blanchard y Leigh es el de los riesgos de equilibrios múltiples. Cuando los niveles de deuda son altos, pero no tan altos como para asegurar que el incumplimiento es seguro, se producen dos equilibrios con profecías que se realizan, que pudieran ser igualmente plausibles: el equilibrio bueno y el equilibrio malo. El equilibrio bueno sería en el que los acreedores piensen que el Estado cumplirá con sus obligaciones y se satisfacen con intereses bajos en la deuda que le compren. El equilibrio malo es aquel donde los acreedores piensan que el Estado incumplirá y piden intereses altos para comprar deuda. Este último caso hace que el Estado, al tener que pagar más, aumente su riesgo de

incumplir. A medida que la deuda aumenta, los dos equilibrios se acercan, hasta el punto en que ambos colapsan hacia el equilibrio malo, lo que convierte una deuda de ser sostenible a una situación inminente de incumplimiento. Como es imposible predecir el cambio de percepción de los acreedores, lo mejor es no acercarse a esa zona de peligro. El problema es que no es obvio el evitar la llamada zona de peligro, porque normalmente se aclara que se está en ella una vez llegado a dicha zona.

Los citados autores señalan que, teóricamente, una forma de evitar esta situación de equilibrios múltiples es tener un banco central disponible y con la capacidad de adquirir la deuda del Estado para mantener los tipos bajos. Según ellos, esto explica parcialmente por qué el Reino Unido no enfrentó unas primas de riesgo tan grandes como las que experimentó España a pesar de que esta última tenía unos niveles de deuda más bajos: el Banco de Inglaterra puede intervenir, mientras que el Banco Central Europeo no tiene mandato para hacer lo mismo. Pero Blanchard y Leigh destacan que esto también debe cualificarse pues muy bien pudiera ser que un banco central no quisiese adquirir una deuda que también perciba como riesgosa.

Los autores citados presentan malas noticias y buenas noticias para la salida de una «situación de peligro» de deuda pública. La mala noticia es que bajar de niveles altos de deuda a niveles más aceptables es un proceso lento que pudiera tomar décadas en cumplirlo. La buena noticia es que los inversores o los mercados no sólo miran los riesgos asociados a déficits y deudas corrientes, sino también a la credibilidad del Estado. En otras palabras, la zona de riesgo no puede definirse solamente con un conjunto de indicadores, sino que también se toman en cuenta un conjunto de características de la situación económica y fiscal, que tiene que ver también con el modo en que el Estado ha estado manejando su situación.

¿Cuál es la mejor forma para volverse creíble? Los autores contestan con varios elementos que son fundamentales para aumentar la credibilidad del Estado frente a los mercados. Un plan de mediano plazo es fundamental. También las reglas fiscales ayudan, y de igual forma, las reformas en los sistemas de retiro y de sanidad pública contribuyen a disminuir el crecimiento del gasto con el tiempo. Luego de todas las consideraciones anteriores, Blanchard y Leigh se preguntan: ¿cuándo acelerar la consolidación aumenta la credibilidad? Para esta pregunta no tienen todavía una clara contestación, porque los resultados econométricos son ambiguos. Si se toma el diferencial en los tipos de interés como medida, se encuentra que déficits menores reducen la dispersión o el diferencial, pero que tasas de crecimiento mayores también

lo reducen. De este modo, el dilema no se encuentra entre una consolidación rápida o lenta, sino en cuál de los efectos domina sobre el diferencial, si los déficits pequeños o las tasas de crecimiento positivas. Y esto a su vez se traduce en el tamaño de los multiplicadores. Y es por esta razón que esto no tiene todavía una respuesta clara.

Además de la ambigüedad de los resultados econométricos, existen otros factores importantes a considerar. La fatiga que los ajustes crean en el público, además de los límites que un gobierno le ate las manos al que sigue en términos fiscales son consideraciones relevantes. Las decisiones difíciles deben implantarse antes de que la fatiga se establezca. Más aún, muchos ajustes fiscales van más allá de un término de gobierno. Estos argumentos apoyan el hacer más ahora que dejarlo para después.

En resumen, según Blanchard y Leigh, decidir el momento para implantar los ajustes fiscales, para poner en marcha un proceso de consolidación, va más allá del tamaño de los multiplicadores fiscales o de los medidores de deuda/PIB. Además de esos temas, deben tomarse en cuenta los problemas de credibilidad, las consideraciones de mediano plazo, y los planes de consolidación. También es importante tomar en cuenta la posibilidad de ajustar los planes según se observe la fortaleza de la demanda agregada privada. Sin embargo, las economías que han perdido acceso a los mercados no tienen flexibilidad en estos términos.

4. Evaluación general de los resultados de las consolidaciones

Las consolidaciones fiscales implantadas a través de distintos países industrializados poco tiempo después de los momentos más álgidos de la crisis no gozan de un juicio unánime en torno a sus resultados.

Algunos autores⁴⁴⁰ consideran que las consolidaciones efectuadas durante ese periodo son de difícil evaluación en términos cuantitativos debido a tres factores fundamentales: primero, al problema de la *endogeneidad*, que tiene que ver con las interacciones recíprocas que se dan entre la política fiscal y los niveles de producción; segundo, a que las consolidaciones suelen venir acompañadas de cambios en distintas políticas, instrumentos, e instituciones, que

⁴⁴⁰ A. ALESINA – F. GIAVAZZI, *The Effects of Austerity: Recent Research*, en <https://www.nber.org/reporter/2015number3/alesina.html> (Accedido: 29 mayo 2019).

dificultan el deslindamiento de estos componentes; y tercero, que las consolidaciones se suelen diseñar como proyectos multianuales, y su evaluación año a año no suele presentar los riesgos y beneficios de dichas políticas.

Por otro lado, muchos otros autores han destacado que tanto la forma, como los momentos de implantación de las distintas políticas de consolidación no hicieron sino agravar las condiciones por las cuales las consolidaciones se pusieron en marcha. De aquí que muchos estudios califiquen el término de *austeridad expansiva* como un mito, como una idea que pervive pero que ha sido contrarrestada tanto teóricamente como por los resultados que se observaron ante su implantación⁴⁴¹.

Para concluir parte de la discusión en torno a la capacidad estabilizadora de la política fiscal, el IMF concluyó en uno de sus informes que la política fiscal es en efecto estabilizadora, pero no en el mismo grado para todos los países y en todas las regiones. Los análisis estadísticos apuntan a que los países industrializados con sectores públicos relativamente grandes suelen mostrar menos volatilidad en las tasas de crecimiento que los países menos desarrollados. También concluye que los estabilizadores fiscales automáticos pueden jugar un papel importante en el crecimiento de los países, pero que es persistente la asimetría en la política fiscal a través de los respectivos ciclos económicos, lo que hace que muchos de ellos acumulen niveles de deuda que no serían necesarios de haber sido más consecuentes a través del ciclo. Finalmente, concluye que la estabilización fiscal que es consecuente a través del ciclo suele generar situaciones de mayor crecimiento y de trayectorias de deuda pública que son sostenibles a través del tiempo⁴⁴².

⁴⁴¹ Véase el capítulo 6 de J. QUIGGIN, *Zombie economics: how dead ideas still walk among us*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 5ta impresión, y 1ra impresión con nuevo capítulo en 2012, que trata de la *austeridad expansiva*.

⁴⁴² INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Can Fiscal Policy Stabilize Output?*, en *Fiscal Monitor: Now Is the Time: Fiscal Policies for Sustainable Growth*, Washington, DC, IMF, 2015.

D. Consideraciones especiales hacia las regiones ultraperiféricas

1. Advertencias previas

La discusión de la crisis financiera mundial llevó a la evaluación de los problemas de sostenibilidad fiscal para países relativamente grandes. Pero ¿qué sucede en países *relativamente* pequeños? Y más aún, ¿cómo comparan o aplican estas evaluaciones a regiones remotas política y económicamente dependientes de otras? ¿Y a las regiones aisladas políticamente independientes? Estas preguntas son importantes porque si bien el estudio de la Unión Europea en su conjunto, o de Estados Unidos considerado en su totalidad, representan territorios vastos cuyas políticas económicas tienen influencias sobre el resto del mundo, cuando se va más en detalle, aparecen unidades económicas y políticas que tienen una influencia mucho menor sobre la economía mundial, teniendo el caso de España como ejemplo. Y si se va a un detalle mucho menor, aparecen regiones cuya vulnerabilidad con respecto a los eventos externos es muchísimo más marcada, tomando como ejemplos a las Islas Canarias, las Islas Baleares, y Puerto Rico.

Existe una bibliografía que lleva ampliándose en los últimos 30 años en torno a los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID o SIDS por sus siglas en inglés), donde se discuten las limitaciones que tienen las regiones insulares para su desarrollo económico. La mayoría de estas regiones son estados independientes, pero una porción considerable de ellas son dependencias de otros países industrializados.

A pesar de que el tema de esta tesis que trata de comparar los efectos de la consolidación fiscal entre un país industrializado perteneciente a una unión monetaria y otro que es dependiente de otro país industrializado, se utilizará para esta discusión parte de la bibliografía de los SIDS que incluyen países independientes isleños porque sus problemas son comunes a las regiones dependientes de países industrializados. Además, aquí se mencionarán y discutirán brevísimamente los efectos de la consolidación fiscal en Puerto Rico (territorio insular dependiente de los EE.UU.) y en las Islas Canarias, provincia autónoma de España.

Por estas razones se presentarán primero razones pertenecientes al campo de la geografía económica para exponer las dificultades que enfrentan dichas regiones: ultraperiferia, lejanía, y aislamiento: condiciones de fragilidad económica, que se acentúan ante necesidad de consolidación fiscal; y luego se discutirán los fundamentos jurídicos y políticos que se han

utilizado para justificar los tratamientos especiales para remediar, disminuir o contrarrestar las dificultades económicas que dichas regiones enfrentan.

a) Consideraciones de geografía económica: reconocimiento de dificultades

Existe una bibliografía económica creciente que trata con los temas de las regiones insulares y de las economías relativamente pequeñas. La mayoría de los artículos exponen los problemas que enfrentan las regiones insulares en su desarrollo económico.

A pesar de que muchos de los estudios sobre la insularidad y desarrollo económico han hecho su aparición desde principios de década de los '90 del siglo XX al presente, los fenómenos relacionados con el tamaño de los países, la insularidad, y el desarrollo económico ya se estudiaban durante la década de los '60 de ese mismo siglo. El texto editado por Robinson⁴⁴³ recoge varios trabajos que discuten algunos de los problemas que enfrentan los países pequeños. Particularmente el trabajo de Simón Kuznets⁴⁴⁴ ya apuntaba a que los países relativamente pequeños tienen problemas para desarrollar actividades que se benefician de las economías de escala. Demas, en su trabajo sobre las economías del Caribe, llega a conclusiones similares⁴⁴⁵. Sin embargo, en estos trabajos no se hace hincapié en los problemas de costes de transporte que acentúan las dificultades de la falta de economías de escala. Si acaso, los temas de la insularidad se discuten de una manera implícita, en torno a la dependencia del comercio exterior.

Ya en la década de los '90 se comienzan a discutir los problemas de la insularidad de forma explícita, y los problemas que tienen los países insulares y pequeños para su desarrollo económico.

Briguglio⁴⁴⁶, siguiendo a otros autores y con aportes propios, identificó las siguientes limitaciones que enfrentan los pequeños estados insulares en desarrollo:

⁴⁴³ E. A. G. ROBINSON (Ed.), *Economic Consequences of the Size of Nations*, New York, St. Martin's Press, 1960.

⁴⁴⁴ S. KUZNETS, *Economic Growth of Small Nations*, en *Economic Consequences of the Size of Nations*, New York, St. Martin's Press, 1960, 14-32.

⁴⁴⁵ W. G. DEMAS, *The Economics of Development in Small Countries with Special Reference to the Caribbean*, Montreal, McGill University Press, Reprinted 1973 1965.

⁴⁴⁶ L. BRIGUGLIO, *Small island developing states and their economic vulnerabilities*, en «World Development» 23 (1 septiembre 1995) 9, 1615-1632.

(1) Un “tamaño relativamente pequeño” para los mercados con los que interactúan. Este “tamaño”, según Briguglio, pudiera cualificarse de diversos modos: por el tamaño de su territorio, de su población, o de su PIB. Tomando en cuenta cualquiera de sus medidas o una medición ponderada de esos factores, lo cierto es que el “tamaño relativamente pequeño” trae como consecuencia las siguientes limitaciones: pobre dotación de recursos naturales y gran dependencia en la importación de los insumos de producción; grandes limitaciones en la posibilidad de sustitución de importaciones; mercados domésticos pequeños y gran dependencia en los mercados de exportación; dependencia de un número limitado en sus exportaciones; limitada influencia en los precios que enfrentan tanto para sus importaciones como para sus exportaciones; y por último, limitaciones grandes para explotar economías de escala, debido principalmente a las limitaciones en el alcance de la especialización, y a las llamadas “indivisibilidades”. Esta es quizá la limitación más importante, que a su vez da pie a otras dificultades, tales como los altos costes de producción por unidad, de construcción en infraestructura per cápita y de utilización per cápita de dicha infraestructura; de adiestramiento de la fuerza laboral; y la alta dependencia de tecnologías importadas, dado que los problemas de escala inhiben los desarrollos tecnológicos endógenos. También el problema de las limitaciones de la especialización y las “indivisibilidades” da pie a las limitaciones en la competencia interna o doméstica y a problemas de eficiencia en la administración pública.

(2) Insularidad y lejanía. A pesar de que las islas de por sí presentan problemas de costes de transporte, no todas las islas son remotas. Es la insularidad, unida a la lejanía, lo que incrementa dramáticamente los costes de producción y de transporte de estas zonas. De hecho, este problema está asociado a su vez a los altos costes de transporte por unidad; y a la alta incertidumbre en el suministro de insumos y de productos, lo que a su vez implica la necesidad de incurrir en costes de almacenamiento.

(3) Otros problemas relacionados. Muchas de las economías insulares y pequeñas se hallan en zonas con mucha vulnerabilidad a los desastres naturales; y su falta de generación de economías de escala da pie a una explotación excesiva sobre los limitados recursos naturales, lo que impone una gran presión sobre el medioambiente de estos territorios. Además, estos países suelen tener una alta dependencia de fuentes externas de financiamiento, y una relativa inestabilidad demográfica debido a que los trabajadores más cualificados suelen emigrar a las metrópolis (para aquellos países que sean dependencia de un país más desarrollado).

Tomando en cuenta las características anteriormente mencionadas, Briguglio propone un índice de vulnerabilidad de estos países. Este trabajo se ha extendido para el estudio de otros países⁴⁴⁷.

Deidda apunta a los mismos problemas, pero trae a colación la posibilidad de que la insularidad pueda resultar ser un activo⁴⁴⁸, pues sus características únicas son atractivas para el turismo. Sin embargo, a pesar de que sea posible el desarrollo de actividades que puedan ser atractivas para los ciudadanos de otros países, estas actividades económicas suelen generar unos niveles de ingreso muy por debajo de los ingresos generados en los países industrializados.

Licio y Pinna⁴⁴⁹ dentro de todas sus aportaciones, presentan un resultado que pudiera ser relevante para este trabajo: las regiones isleñas que pertenecen a un país industrializado presentan unos niveles de PIB per cápita significativamente mayores que las islas que son estados independientes. Y esto se relaciona a su vez, más que a condiciones puramente económicas, a un resultado político: los países industrializados que tienen regiones insulares suelen mitigar las dificultades naturales y económicas que la insularidad y la lejanía comportan.

La gran mayoría de estas características de las regiones insulares son de carácter permanente o estructural, es decir, no pueden modificarse de forma definitiva por la acción humana. Lo que sí sería posible es la amortiguación o la disminución de los efectos económicos y sociales de estas características. Es por esto por lo que algunos países que tienen dependencias insulares reconocen la necesidad de los tratamientos especiales para dichas regiones, con el propósito de mejorar sus condiciones de vida, intentando acercarlas a las condiciones del territorio continental.

⁴⁴⁷ L. BRIGUGLIO – E. KISANGA (Eds.), *Economic Vulnerability and Resilience of Small States*, Malta, Islands and Small States Institute of the University of Malta and the Commonwealth Secretariat, 2004.

⁴⁴⁸ M. DEIDDA, *Insularity and economic development: a survey*, Centre for North South Economic Research, University of Cagliari and Sassari, Sardinia, 2014.

⁴⁴⁹ V. M. LICIO – A. M. PINNA, *Measuring insularity as a state of nature. Is there a case of bad geography?*, Centre for North South Economic Research, University of Cagliari and Sassari, Sardinia, 2013.

Un trabajo que vale la pena reseñar brevemente en torno al análisis de una economía insular es el de O’Leary⁴⁵⁰. Este autor, basado en los desarrollos de Rugman y Verbeke⁴⁵¹ y de Clancy et al.⁴⁵², en torno a las extensiones internacionales del *Diamante de Porter*, – un esquema que resume las condiciones que son necesarias para el éxito de las empresas en un país determinado – argumenta que gran parte del desarrollo económico que experimentó Irlanda desde la década de los noventa del siglo XX se debió a las condiciones favorables que encontraron un sinnúmero de multinacionales estadounidenses que allí se establecieron para exportar al mercado de la Unión Europea. Dentro del análisis, el gobierno juega un papel muy activo para la atracción y mantenimiento de dichas empresas en el país. Pero llama particularmente la atención el que no sólo es la acción del gobierno del país receptor el que determina dicha localización de empresas, sino también las acciones del gobierno del país auspiciador, aquel donde las empresas se originaron. Estas empresas, apoyadas por políticas económicas (principalmente fiscales) tanto del país receptor – Irlanda en este caso – como del país auspiciador – Estados Unidos, en este ejemplo –, pudieron desarrollarse y ampliar operaciones en el país receptor para ampliar exportaciones no sólo a la Unión Europea, sino al resto del mundo. De este modo, las limitaciones que impone la insularidad relacionadas a tamaño, y lejanía, pueden subsanarse mediante políticas económicas que contrarresten los problemas de costes de operación y de transporte – por razones de escala y de lejanía, respectivamente.

El desarrollo de Irlanda desde los ’90 se potenció con el acuerdo tributario con los EE.UU. a finales de la década, pero entrar en estas razones sobrepasa el alcance de este trabajo. Lo importante a destacar es que el éxito de un país pequeño y aislado se debe en gran medida a políticas económicas que favorezcan la inversión, y que las políticas locales no son suficientes, sino que tienen que acompañarse con políticas económicas de los países auspiciadores.

⁴⁵⁰ E. O’LEARY, *Irish Economic Development: High-performing EU State or Serial Under-achiever?*, New York, Routledge, 2015.

⁴⁵¹ A. M. RUGMAN – A. VERBEKE, *Foreign Subsidiaries and Multinational Strategic Management: An Extension and Correction of Porter’s Single Diamond Framework*, en «MIR: Management International Review» 33 (1993), 71-84.

⁴⁵² P. CLANCY et al., *Industry Clusters in Ireland: An Application of Porter’s Model of National Competitive Advantage to Three Sectors*, en «European Planning Studies» 9 (enero 2001) 1, 7-28.

b) Consideraciones jurídicas: reconocimiento de tratamiento especial

Las consideraciones de tratamientos especiales para zonas aisladas son de diversa índole a través del mundo; y de igual forma ocurre con los reconocimientos jurídicos que justifican dichos tratamientos⁴⁵³. La importancia del reconocimiento jurídico sobre las condiciones de insularidad y de lejanía es que pudiera utilizarse para disminuir la posible arbitrariedad que pudieran ejercer los órganos del Estado en la aplicación de las políticas

La Unión Europea, en los artículos 349 y 355 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), reconoce la necesidad del tratamiento especial hacia a lo que en la actualidad se denominan *regiones ultraperiféricas*. Este reconocimiento implica que dichas regiones habrán de ser tratadas de forma más o menos uniforme, pero teniendo en cuenta las necesidades especiales de cada una de las regiones consideradas. Los tratamientos especiales pueden girar en torno a políticas aduaneras y comerciales, a políticas tributarias y presupuestarias, a políticas agropecuarias, y de cualquier otra índole que afecte los niveles de producción y consumo en dichas regiones⁴⁵⁴. La idea del tratamiento especial no es originaria de la Unión Europea como tal, sino una adaptación y regularización de lo que ya venían haciendo los países miembros de la Unión Europea con sus territorios ultramarinos⁴⁵⁵. El objetivo final del tratamiento especial a las regiones insulares es el de mejorar sus condiciones económicas y sociales en comparación con el resto de las regiones de la Unión Europea⁴⁵⁶.

Para el caso de los EE.UU., el fundamento jurídico del tratamiento especial a las regiones insulares viene dado por un precepto de la Constitución federal, y por su respectiva interpretación jurisprudencial. La segunda cláusula de la sección tercera del cuarto artículo de la

⁴⁵³ Hasta el Estado Libre Asociado de Puerto Rico con su legislación de incentivos industriales, extiende significativamente el periodo de duración de dichos incentivos para las compañías privadas que se establezcan en las islas-municipio de Vieques y Culebra.

⁴⁵⁴ F. AZEVEDO – M. KOŁODZIEJSKI, *Las regiones ultraperiféricas (RUP), Fichas temáticas sobre la Unión Europea* / Parlamento Europeo, en <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/100/las-regiones-ultraperiféricas-rup-> (Accedido: 21 junio 2019).

⁴⁵⁵ El tema es bastante más complicado que lo aquí expuesto. Para una discusión más detallada, véase Á. FORNIELES GIL, *La fiscalidad de las regiones ultraperiféricas*, Valencia, CISS, Wolters Kluwer España, S. A., 2008; particularmente la sección I.3 del capítulo 1, páginas 24-31.

⁴⁵⁶ *Las RUP en la UE*, en <http://cp-rup.com/las-rup-en-la-ue/>, donde se dice que las políticas especiales dirigidas a las RUPs constituyen la «manera de lograr un desarrollo económico y social sostenibles, situándolas en una posición de igualdad respecto del resto de las regiones europeas».

Constitución de EE.UU., la llamada *Cláusula territorial* de dicha Constitución⁴⁵⁷ autoriza al Congreso de los EE.UU. a disponer del, y a establecer leyes y reglamentos respecto al, territorio – y sobre cualquier otra propiedad – de los EE.UU. El Tribunal Supremo de los EE.UU. ha interpretado esa cláusula para justificar tratamientos especiales a sus territorios insulares que no son parte de la Unión, propiamente hablando. Las sentencias donde se expresan dichas interpretaciones son conocidos como los *Casos Insulares*⁴⁵⁸ y el tratamiento especial que surgen de dichas interpretaciones no son siempre en beneficio de los habitantes de dichas regiones insulares. Como se verá más adelante, este tratamiento diferenciado entre el territorio que compone a la Unión, y el territorio que no fue incorporado a la Unión ha dado pie a una larga historia en términos de la administración de los EE.UU. llena de contradicciones, donde distintos grupos de interés con influencia en el Congreso han dictado la política de Puerto Rico, particularmente la de carácter económico.

2. España y sus regiones insulares

España tiene una larga experiencia con el tratamiento de sus regiones insulares. Podría argumentarse que el primer intento del tratamiento autonómico moderno comenzó precisamente con Cuba y con Puerto Rico⁴⁵⁹.

Ya hablando de las Islas Canarias, España tradicionalmente ha permitido unos niveles de tributación más baja para la región, con el propósito de fomentar su desarrollo económico⁴⁶⁰. Más recientemente, con la Constitución de 1978, en el artículo 138 se destaca el hecho insular como uno a tomar en cuenta cuando se haga efectivo el principio de solidaridad en el territorio

⁴⁵⁷ «The Congress shall have power to dispose of and make all needful rules and regulations respecting the territory or other property belonging to the United States; and nothing in this Constitution shall be so construed as to prejudice any claims of the United States, or of any particular state».

⁴⁵⁸ A modo de ejemplo, consúltese a J. TRÍAS MONGE, *Historia constitucional de Puerto Rico*, Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, Editorial Universitaria, 1981; volumen 1, capítulo 12; J. TRÍAS MONGE, *Puerto Rico: Las penas de la colonia más antigua del mundo*, San Juan, La Editorial, Universidad de Puerto Rico, 1999; E. RIVERA RAMOS, *The Legal Construction of Identity*, Washington, DC, American Psychological Association, 2001; y a B. H. SPARROW, *The Insular Cases and the Emergence of American Empire*, Lawrence, KS, University Press of Kansas, 2006; y a J. TORRUELLA, *Ruling America's Colonies: The Insular Cases*, en «Yale Law & Policy Review» 32 (15 diciembre 2015) 1.

⁴⁵⁹ M. NÚÑEZ MARTÍNEZ, *Cuba y Puerto Rico en el constitucionalismo español. Las Cartas Autonómicas: primer antecedente del Estado Autonómico español*, Madrid, Dykinson, 2008.

⁴⁶⁰ Véase a Á. FORNIELES GIL, op. cit., página 37: «Canarias siempre se ha caracterizado por una baja fiscalidad encaminada al desarrollo de las islas y a la compensación de los costes que su situación geográfica implica».

español. Además, con la disposición adicional tercera de la Constitución se reconoció el tratamiento especial del gobierno de España para con las Islas Canarias en torno a su fiscalidad y su régimen económico⁴⁶¹. Dicha disposición constituye una expresión de tratamiento único respecto al resto de las comunidades autónomas de España. Más aún, el segundo artículo del Estatuto de Autonomía de Canarias – véase la Ley orgánica 10/1982 – «reconoce la condición de región ultraperiférica de Canarias, obligando al Estado a modular sus políticas en atención a las características propias de la ultraperiferia⁴⁶²».

Más recientemente, mediante el Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, en torno al régimen especial de las Islas Baleares, el Estado ha reconocido los problemas que comporta la insularidad no sólo con respecto a la discontinuidad del territorio con respecto al territorio peninsular, sino también con la discontinuidad del territorio perteneciente a la misma comunidad autónoma, es decir, al hecho plurinsular de la comunidad; que es un factor común con la Comunidad de Canarias. Además de los problemas de economías de escala y de los costes de transportes que se reconocen en distintos ámbitos insulares, también se destacan los costes energéticos como un factor individualizado dentro de la totalidad de los costes de producción y de vivienda.

En ambos casos, para Canarias y Baleares, la condición de insularidad representa unas dificultades de carácter permanente que afectan a su desarrollo económico. Y el Estado español ha reconocido dichos problemas, y por eso establece legislación para justificar y llevar a cabo un tratamiento especial de carácter permanente con la cual ayude a atenuar los obstáculos para su progreso económico.

3. EE.UU. y sus regiones insulares

Como se mencionó anteriormente, el poder de regular los territorios de los EE.UU. proviene de la llamada *Cláusula Territorial* de la Constitución de EE.UU., que le da la facultad al Congreso para disponer y regular los territorios que pertenezcan a EE.UU. y que no sean

⁴⁶¹ Ibid., página 38: «se ha mantenido la diferencia histórica del archipiélago, al reconocerse su régimen fiscal especial por primera vez en un texto constitucional, así como la necesidad de contar con las autoridades isleñas para su modificación».

⁴⁶² Ibid.

Estados miembros de la Unión; y de la interpretación que el Tribunal Supremo de EE.UU. ha expresado sobre dicha cláusula.

El propósito original de esta disposición era para regular los territorios contiguos que EE.UU. fue adquiriendo luego de su independencia del Reino Unido. Estos territorios fueron adquiridos por tratados, o por guerras, y fueron organizados políticamente para convertirlos, eventualmente en Estados de la Unión.

Con la Guerra Hispanoamericana, en 1898, EE.UU. adquirió entre otros territorios, a las Islas Filipinas (en el Pacífico), y a Puerto Rico (en el Atlántico). Estos territorios les representaban problemas para su incorporación en la Unión, pues estaban densamente poblados y provenían de culturas diferentes. Para lidiar con estos territorios, el Tribunal Supremo de los EE.UU. desarrolló la doctrina de los *territorios incorporados* y los *territorios no incorporados*.⁴⁶³ Los *incorporados* son aquellos territorios que todavía no habían advenido a ser Estados, pero que iban camino a ello⁴⁶⁴. Los *no incorporados* eran aquellos que estaban dentro de la jurisdicción de los EE.UU. pero que la Constitución no les aplicaría sino sólo en cuanto a los *derechos fundamentales*⁴⁶⁵. La jurisprudencia siguió desarrollándose, siguiendo la argumentación trazada por la sentencia citada, hasta el día de hoy⁴⁶⁶.

Es la Cláusula Territorial y la interpretación del Tribunal Supremo que hace sobre ella lo que ha permitido el tratamiento diferenciado de Puerto Rico con respecto al resto de los

⁴⁶³ *Downes v. Bidwell*, 182 U.S. 244 (1901).

⁴⁶⁴ Recuérdese que para 1898, en los EE.UU. continentales había tres territorios que todavía no eran Estados de la Unión: Oklahoma, Nuevo México, y Arizona. Y luego de la Segunda Guerra Mundial se convirtieron en Estados los territorios de Alaska y Hawái.

⁴⁶⁵ Además, véase a J. TRÍAS MONGE, *Puerto Rico: Las penas de la colonia más antigua del mundo*, San Juan, La Editorial, Universidad de Puerto Rico, 1999; página 57: «el país adquirente tenía poder irrestricto para determinar qué derechos conceder al territorio adquirido». Y citando y traduciendo de la sentencia de *Downes v. Bidwell* destaca que «Dado que en un sentido internacional Puerto Rico no era un país extranjero, desde que estuvo sujeto a la soberanía de, y fue poseído por, Estados Unidos, era extranjero para los Estados Unidos en un sentido doméstico, porque la isla no ha sido incorporada a los Estados Unidos».

⁴⁶⁶ *Puerto Rico v. Sánchez Valle*, 579 U.S. (2016). Esta sentencia trata de un caso de *ne bis in idem*, que se utilizó para argumentar que el poder último en el territorio radicaba en el Congreso de los EE.UU. Consecuentemente, esta sentencia se utilizó para justificar PROMESA, la ley que el Congreso aprobó a días de la sentencia para establecer la Junta de Supervisión Fiscal, la estructura que se utilizaría para reestructurar la deuda pública de Puerto Rico.

Estados de la Unión⁴⁶⁷. A pesar del crecimiento económico que se observó en Puerto Rico a partir de la Segunda Guerra Mundial, de acuerdo a Leibowitz, el tratamiento que los territorios han recibido en términos de los programas sociales ha sido menores cuando se les compara con los Estados de la Unión⁴⁶⁸.

Como resultado de lo anterior, las leyes que aprueba el Congreso establecen distinciones entre los Estados de la Unión y los territorios que pertenecen a los EE.UU. También existen distinciones «entre los mismos territorios. Estas excepciones o diferencias *no siguen un patrón común*. Generalmente se racionalizan sobre la base de tamaño, carácter insular, recursos naturales limitados, o distinciones étnicas de los territorios⁴⁶⁹».

Una de las mayores limitaciones que tienen los países o territorios relativamente pequeños e insulares son las dificultades para explotar las economías de escala. De acuerdo con Leibowitz, Puerto Rico tuvo un éxito relativo a partir de la Segunda Guerra Mundial, respecto a otros territorios insulares de los EE.UU., debido en gran medida a que era el territorio más grande y más poblado⁴⁷⁰, donde podían explotarse más dichas economías de escala; y el único que disfrutó de mercado libre con los EE.UU. desde el establecimiento del gobierno civil en 1900. Las limitaciones en las economías de escala suelen traer un problema asociado, y es que el sector público acostumbra tener una participación mucho mayor en la economía que la correspondiente a un país relativamente grande. En países isleños «el sector privado ha sido incapaz de generar suficientes empleos para ocupar a una fuerza laboral creciente... [lo que trae como consecuencia] emigración a gran escala de población apta para trabajar... [y] la presión sobre el sector público para compensar por la incapacidad del sector privado para proveer oportunidades laborales adecuadas⁴⁷¹». Todos los territorios de EE.UU. tienen una proporción mayor de empleados públicos que el promedio de los Estados de la Unión. Ante esto, Leibowitz

⁴⁶⁷ Véase a A. H. LEIBOWITZ, *Defining Status: A Comprehensive Analysis of United States Territorial Relations*, Dordrecht, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1989; en la página 29: «El esquema desarrollado por los Casos Insulares no sólo ha aumentado la discreción del Congreso de los EE.UU. sobre los asuntos de Puerto Rico, sino que también ha aumentado la discreción de los tribunales, aumentando así la incertidumbre». Traducción del autor.

⁴⁶⁸ Ibid., páginas 30-31.

⁴⁶⁹ Ibid., página 85. Traducción y cursiva del autor.

⁴⁷⁰ Ibid., página 91. Recuérdese que Filipinas se independizó de los EE.UU. en 1946.

⁴⁷¹ Ibid., página 92.

sugiere que, en vez de hablar de falta de empresarismo en la población, o de mala gobernanza por parte de sus funcionarios, debería «desarrollarse un sector privado que trabaje colaborativamente con el sector público, y no en su sustitución... Un sector público grande es una carga para un gobierno pequeño, pero es mejor reconocer estas limitaciones y trabajar con ellas, que argumentar a favor de una política que no tendrá éxito»⁴⁷².

La industrialización en Puerto Rico se fundó sobre tres pilares que estaban relacionados a tratamientos especiales que el gobierno federal ofrecía a sus territorios: exenciones tributarias para las compañías norteamericanas que se estableciesen en los territorios; exención del pago del salario mínimo federal para las empresas que operaran en los territorios; y el mercado libre de aranceles e impuestos especiales entre Puerto Rico y los EE.UU. Estos tratamientos especiales fueron modificándose a través del tiempo afectando a los distintos sectores económicos. Por ejemplo, en 1977 el Congreso ordenó que el salario mínimo federal entrara en vigor en todas las industrias a partir de 1981. Esto provocó una reducción en las industrias intensivas en mano de obra, y aumentó la participación de industrias intensivas en capital, pero el empleo en el sector dejó de crecer como lo había hecho en el pasado. Por otro lado, Puerto Rico disfrutó de un *mercado común* con los EE.UU., donde sus productos se intercambiaban libre de aranceles. Con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés), que entró en vigor en 1994, y con la liberalización del comercio mundial, Puerto Rico perdió esa ventaja frente a otros países. Finalmente, con la eliminación de la exención contributiva federal en 1996, que tuvo un periodo de transición de 10 años, y que llegó a su fin en 2006, no sólo la manufactura se vio afectada, sino que todos los demás sectores económicos entraron en crisis⁴⁷³.

4. Problemas de las regiones insulares ante la consolidación fiscal

Como se ha mencionado en secciones anteriores, las economías isleñas relativamente pequeñas suelen tener sectores externos muy grandes, lo que las hace muy vulnerables con respecto a los choques externos. Además, los multiplicadores fiscales suelen ser más pequeños para estas economías debido a las «filtraciones» que sufre la expansión del gasto público hacia

⁴⁷² Ibid., página 93.

⁴⁷³ U. S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *Puerto Rico: Factors Contributing to the Debt Crisis and Potential Federal Actions to Address Them*, en (9 mayo 2018) GAO-18-387.

el exterior por vía del comercio internacional. Si el multiplicador fiscal es de baja magnitud para economías en estas condiciones, es concebible que una consolidación fiscal – particularmente si se ejecuta por la vía del gasto – les afecte menos en términos proporcionales que a una economía con multiplicadores de mayor magnitud.

Por otro lado, si las economías isleñas tienen un sector público relativamente mayor al de una economía relativamente grande, es plausible pensar que una consolidación fiscal – llevada a cabo principalmente por la vía del gasto – en una economía isleña pudiera tener unos efectos más dañinos que los que sufriría una economía de mayor tamaño.

A pesar de que el autor no ha encontrado estudios abordando específicamente ambas cuestiones, el ejemplo de lo que ha sucedido con la economía de Puerto Rico en los últimos 13 años es muy revelador, con una contracción económica casi continua a partir de 2006 que culminó con la quiebra del sector público en 2016. Esta caída en la actividad económica vino acompañada con reducciones en la población, las primeras que se registran desde que se recopilan datos demográficos en Puerto Rico.

CAPÍTULO IV:

Antecedentes, detonantes, y desenvolvimiento de la crisis

La crisis financiera conocida en muchas partes del mundo como la *Gran Recesión* tuvo como antecedente directo la crisis en el mercado inmobiliario de los EE.UU., cuyos efectos se propagaron sobre la mayor parte del planeta. Pero ¿fue la crisis del mercado hipotecario la causa o un resultado de decisiones previas de políticas públicas? En otras palabras, ¿fue una crisis “natural” e inevitable, como un resultado inherente del sistema económico en el que vivimos, o fue una “creación” de las actividades humanas, cuya actividad pudo haberse moldeado de otra manera? Para plantear el problema de otro modo, ¿cuáles son las verdaderas causas de la crisis, y como se desenvolvió a través del resto del mundo?

El propósito de este capítulo no es contestar de forma definitiva a estas interrogantes, sino de exponer las explicaciones que el autor entiende que son las más razonables o plausibles dentro de la amplitud de respuestas que se han intentado dar a estas preguntas. En otras palabras, será una exposición panorámica, amplia sin pretensiones de exhaustividad, con el objetivo de mostrar una idea sobre los eventos que antecedieron a la crisis y que con toda probabilidad la desencadenaron. La narración que sigue a continuación presenta los hechos más relevantes que desencadenaron esta crisis y de la forma en que esta se fue manifestando en los EE.UU., país al que se le considera el originador primario de este fenómeno. Luego se examinarán los antecedentes particulares y las manifestaciones de esta crisis sobre las economías objeto de estudio de este trabajo: España y Puerto Rico. Cada uno de estos objetos de estudio tiene sus peculiaridades que habrán de examinarse para contextualizar las manifestaciones de la crisis mundial.

El método de exponer los antecedentes utiliza la división entre precedentes “remotos” o “mediatos”, y “cercaños” o inmediatos. Esta forma de presentar la narración se utilizó en un ensayo preparado por el autor, y publicado en un trabajo conjunto previo⁴⁷⁴. El propósito de esta forma de aproximación a estos problemas es el evitar la confusión entre los distintos factores que pudieron haber contribuido al inicio de la crisis. A veces se niega la importancia de

⁴⁷⁴ LUGO CAMACHO, Fernando L., *La crisis económica de Puerto Rico: Breve reseña y algunas consideraciones*, en R. M. MORENO FLÓREZ (Ed.), *Problemas actuales del Derecho civil y del desequilibrio económico*, Madrid, Dykinson, 2017.

acontecimientos remotos porque en el momento de su aparición no se previeron adecuadamente sus consecuencias o porque no se observó en aquel momento ninguna reacción significativa. Es por esta razón que el público suele buscar las razones inmediatas a los eventos que han tenido gran significación social. Sin embargo, esta aproximación suele ser incompleta, porque los acontecimientos inmediatos usualmente no son suficientes para explicar la totalidad o la magnitud de los sucesos de gran impacto para la sociedad.

En este relato se evitará entrar en todos los puntos de vista que tuvieron que examinarse para este trabajo. Dichas perspectivas, aparentemente contradictorias, muchas veces difieren en términos de la magnitud de las causas o efectos, más que en términos de la cualidad de estos. De esta manera, se apuntan las diferencias, señalando a la plausibilidad de las mismas; pero sin entrar en la evaluación de planteamientos que pudieran parecer desacertados. Es importante destacar que, para la discusión de lo sucedido en el inicio de la crisis, originada principalmente en la economía de EE.UU., el autor descansará mucho en la narrativa desarrollada por Stiglitz⁴⁷⁵ y Krugman⁴⁷⁶, apoyada a su vez por otros autores que han planteado particularidades especiales o puntos de vista que pudieran abundar sobre los planteamientos generales de los primeros. No se descartarán algunas sugerencias desarrolladas por otros autores que, a pesar de que pudieran estar de acuerdo en términos generales con Stiglitz y con Krugman, plantean puntos específicos que pueden entrar en conflicto con estos.

La bibliografía en torno a la crisis económica de 2008 es amplia, en términos de su volumen, y variada, en términos de temas y enfoques utilizados para su examen; por lo que no es posible cubrirla en su totalidad en este trabajo. Además, en muchas instancias estos escritos suelen ser un tanto repetitivos, a veces contradictorios, y la variedad suele presentarse en sus aspectos analíticos. Dado que lo que aquí se pretende mostrar es una descripción general del fenómeno que desencadenó la crisis mundial y sus efectos particulares sobre España y Puerto Rico, no se entrará en todos los detalles muy bien descritos en trabajos previos. Se dependerá

⁴⁷⁵ STIGLITZ, Joseph E., *Los felices 90: la semilla de la destrucción*, Madrid, Taurus, 2003; y STIGLITZ, Joseph E., *Caída libre: el libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Madrid, Taurus, 2010.

⁴⁷⁶ KRUGMAN, Paul R., *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, New York, W. W. Norton & Company, Inc., Kindle Edition 2009; y KRUGMAN, Paul R., *End This Depression Now!* New York, W. W. Norton & Company, Inc., Kindle Edition, 2013.

de ellos para la descripción general, y ya luego se proveerán anotaciones sobre las particularidades en torno a los países de interés.

A. Antecedentes

1. En general

Como se mencionó anteriormente, los antecedentes inmediatos de la crisis financiera mundial tuvieron que ver con el pinchazo de la burbuja inmobiliaria en los EE.UU. Pero esta burbuja no salió de la nada, y no explica por sí sola la intensidad y amplitud de la crisis. Surgió como resultado de acciones humanas específicas, tanto por parte del sector privado en la búsqueda de mayor rentabilidad de las inversiones en un mundo donde dicha rentabilidad fue disminuyendo durante un periodo de tiempo relativamente largo; y por parte del sector público en el afán desregulador o en descuidar actividades económicas privadas que debió haber seguido muy de cerca debido al carácter riesgoso y de posibles impactos sobre el resto de la economía. Lo que sigue es una breve relación de los hechos que le parecieron de relevancia al autor.

a) Antecedentes mediatos

El antecedente más fundamental en torno al surgimiento y desarrollo de la crisis fue la **mayor integración de los mercados** de mercancías y de capitales que se fue dando a partir del final de la II Guerra Mundial. Sin esta integración continua, que en su mayor parte ha sido beneficiosa para el bienestar mundial, no hubiese sido posible la crisis financiera mundial de 2008. En otras palabras, la globalización tiene sus beneficios, pero comporta riesgos importantes que deben tomarse en cuenta a la hora del diseño de las instituciones que regularán los intercambios económicos. Dado que esta integración es el fundamento de la interconexión de todos los demás mercados (mercancías, capital, y hasta de ideas), se describe brevemente su desarrollo antes de entrar en aspectos de los sectores financieros propiamente hablando.

A partir de la década de los ochenta el comercio mundial experimentó un ascenso casi ininterrumpido, hasta poco después del estallido de la crisis económica. Y los flujos de capital también incrementaron significativamente, particularmente desde 1995⁴⁷⁷. La integración

⁴⁷⁷ Véase en M. GOSWAMI – J. REE – I. KOTA, *Global Capital Flows: Defying Gravity*, en «Finance and Development | F&D» 44 (marzo 2007) 1 (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2007/03/picture.htm>).

económica que se venía observando desde el final de la IIGM se aceleró a partir de década de los ochenta, y salvando algunos episodios breves, fue prácticamente ininterrumpido. Esto fue posible por razón de una baja general en las barreras arancelarias, y al crecimiento de organizaciones internacionales y supranacionales que fomentaron un mayor unificación de los mercados internacionales, y al desarrollo de tecnologías de información que facilitaban el intercambio de datos que propiciaban mayor entendimiento y confianza entre lugares relativamente remotos.

Una mayor integración de los mercados internacionales provee una mayor estabilidad económica siempre y cuando las fluctuaciones económicas sean relativamente pequeñas y si están funcionando adecuadamente. Sin embargo, ante una crisis como la experimentada desde 2008 hasta 2009 (en sus momentos de mayor intensidad) y hasta algunos años después, la integración de los mercados promueve a su vez una propagación rápida de los males que enfrente una economía relativamente grande como la de EE.UU.⁴⁷⁸. Por eso es importante que dicha economía mantenga estándares regulatorios que eviten eventos como los ocurridos. Esto es particularmente importante para el sector financiero.

Todo lo anterior es el fundamento clave para el desarrollo de la crisis financiera, al menos como telón de fondo. Ahora procede comentar sobre la crisis financiera que afectó al mundo a finales de la primera década de este siglo. **¿Cuándo comenzó propiamente la crisis?**

Según Lo⁴⁷⁹, la discusión sobre la crisis económica de 2008 es problemática no sólo por la discusión teórica que intenta explicarla, sino por los hechos mismos que la desencadenan. Muchos de los llamados «hechos» son a su vez problemáticos con dificultades para servir de explicaciones válidas para la crisis. Para sostener esta afirmación cita tres conclusiones distintas del *Informe de la Investigación sobre la Crisis Financiera* preparado por la comisión

⁴⁷⁸ Véanse como ejemplo las siguientes citas en STIGLITZ, Joseph E., *Caída libre: el libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Madrid, Taurus, 2010: en el capítulo 6, *La avaricia rompe el saco*, «en un mundo globalizado, los problemas en una parte del sistema rápidamente repercuten en otras partes»; y en el capítulo 8, *De la recuperación mundial a la prosperidad mundial*, «La globalización económica había creado un mundo más interdependiente, en el que era más necesario actuar juntos y trabajar en colaboración. Pero no existían los medios necesarios para hacerlo. [Además], [l]as insuficiencias de la globalización han repercutido en los enormes estímulos económicos, la orientación de la política monetaria, el diseño de rescates y garantías, el crecimiento del proteccionismo y la ayuda a los países en desarrollo»; «La fragmentación resultante de los mercados financieros globales corre el riesgo de socavar las ventajas que puede representar la integración global. Para muchos países, la forma como se ha gestionado la globalización —especialmente la globalización del mercado financiero— representa unos riesgos altísimos y unas ventajas limitadas».

⁴⁷⁹ LO, Andrew W., *Reading about the Financial Crisis: A Twenty-One-Book Review*, en «Journal of Economic Literature» 50 (marzo 2012) 1, 151-178.

nombrada por el Congreso de los EE.UU. para dichos propósitos⁴⁸⁰: (1) la hipótesis de los mercados eficientes llevó a los inversionistas a infravalorar los riesgos de la deuda titularizada; (2) las compensaciones a los altos ejecutivos de las instituciones financieras involucradas se fundaban en las ganancias obtenidas en muy corto plazo, fomentando la excesiva exposición al riesgo por parte de dichos ejecutivos; y (3) los bancos de inversiones se endeudaron excesivamente debido a los cambios regulatorios por parte de la *Comisión del Mercado de Valores* (SEC por sus siglas en inglés). Estas conclusiones, que parecen plausibles, no son fácilmente constatables empíricamente. Para este autor, tanto las causas como, consecuentemente, los inicios de la crisis son problemáticos. Por esta razón recomienda la lectura de análisis encontrados en torno a este tema para tener una idea más clara de la complejidad y de las posibles vías de análisis posteriores. En otras palabras, para este autor todavía no es posible entender plenamente las causas y los inicios de la crisis.

En la misma dirección, Roncaglia destaca que la determinación del inicio de la crisis es de por sí problemática. Muchas veces se asocia a un punto determinado en el tiempo, como por ejemplo, a la quiebra de *Lehmann Brothers* como el momento que desencadena todos los eventos de la contracción crediticia. Sin embargo, diría él que dicho evento es una consecuencia, más que una causa, y que estas pudieran extenderse tan en el pasado como hasta 1999, cuando el presidente de los EE.UU. estampó la firma que derogó la ley Glass-Steagall de 1933. Por estas razones, este autor destaca que hablar del comienzo de la crisis termina siendo una convención, y que el análisis normalmente se sitúa con el estallido de la burbuja inmobiliaria en los EE.UU. por motivos de exposición, más que por razones de lo que verdaderamente provocó la crisis⁴⁸¹.

Los antecedentes remotos o mediatos pudieran parecer de momento eventos dispares o no relacionados entre sí que al final se conjugan para detonar la crisis. Por eso es importante el retrotraer la búsqueda al punto donde comienza el movimiento desregulatorio en los EE.UU.

⁴⁸⁰ THE FINANCIAL CRISIS INQUIRY COMMISSION, *The Financial Crisis Inquiry Report*, Washington, DC, Government Printing Office, 2011; en <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-FCIC/pdf/GPO-FCIC.pdf> (Accedido: 10 de septiembre de 2018).

⁴⁸¹ RONCAGLIA, Alessandro, *Economistas que se equivocan: las raíces culturales de la crisis*, traducido por Jordi Pascual, Zaragoza, Prensas Universitarias, 1. ed. 2015.

que viene acompañado de varios otros elementos que ayudarán a entender los eventos posteriores de la crisis actual.

Como ya se ha expuesto anteriormente, la intensificación de la globalización había implicado una mayor integración de los mercados tanto de bienes como de servicios; y a su vez, una ampliación e interacción más extendida de los mercados de capital. También como se presentó en un capítulo anterior, la crisis petrolera de 1973 implicó un incremento significativo de los precios del petróleo crudo; lo que a su vez desató unos niveles de inflación considerables, acompañados de unas tasas de desocupación que no se observaban desde antes de la Segunda Guerra Mundial. Las autoridades encargadas de las políticas económicas en los EE.UU. (los *policymakers*) intentaron enfrentar esta crisis con políticas que incidían sobre la demanda agregada, cuando el choque en realidad representaba un impacto sobre la oferta agregada. Es decir, durante aquella época, siempre que se observaba desocupación, se pensaba que el problema se debía a una deficiencia en la demanda agregada, por lo que se implantaban políticas para reactivarla; pero durante la primera crisis del petróleo estas políticas resultaron ser inflacionarias, pues más que un problema de una demanda agregada débil, el problema que planteaba el choque petrolero era un golpe a la oferta agregada. Las dificultades que enfrentó la teoría keynesiana prevaleciente en aquel momento, que Paul Krugman llama el “acuerdo keynesiano”⁴⁸² y que otros llaman el “consenso keynesiano”⁴⁸³ planteó dudas sobre la validez y eficacia de dicho modelo, y permitió la búsqueda de modelos alternos que pudieran ofrecer una explicación más coherente a la llamada «estanflación»⁴⁸⁴, a la presencia simultánea de altos niveles de inflación

⁴⁸² Véase en Krugman, 2009, op. cit.

⁴⁸³ Véase por ejemplo en FARRELL, Henry – QUIGGIN, John, *Consensus, Dissensus, and Economic Ideas: Economic Crisis and the Rise and Fall of Keynesianism*, en «Int Stud Q» 61 (1 junio 2017) 2, 269-283.

⁴⁸⁴ En un brevísimo resumen, quizá excesivamente simplificado, la teoría keynesiana prevaleciente en aquel momento no veía probable una situación de desocupación con altos niveles de inflación. Esto se basaba en una interpretación un tanto simplista y acomodaticia de la llamada curva de Phillips, extraída de PHILLIPS, A. W., *The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957*, en «Economica» 25 (1958) 100, 283-299. Véase la crítica a la interpretación prevaleciente en aquel momento de la curva de Phillips en FRIEDMAN, Milton, *The Role of Monetary Policy*, en «The American Economic Review» 58 (1968) 1, 1-17. Para una discusión más detallada sobre este tema, consúltense como muestra las siguientes obras: BLAUG, Mark, *Teoría económica en retrospectiva*, México [etc.], Fondo de Cultura Económica, 2a. reimp. 1988, págs. 755-767; EKLUND, Robert B. – HÉBERT, Robert F., *A History of economic theory and method*, Long Grove, Ill, Waveland Press, 6th ed 2014, págs. 528-570; LANDRETH, Harry – COLANDER, David C., *Historia del Pensamiento Económico*, traducido por Esther Rabasco, Madrid, McGraw-Hill, Interamericana de España, cuarta edición 2006, págs. 425-436; SNOWDON, Brian – VANE, Howard R., *Modern macroeconomics: Its origins, development and current state*, Cheltenham, Edward Elgar, 2005, págs. 13-32; VROEY, Michel de, *A history of macroeconomics from Keynes to Lucas and beyond*, New York, Cambridge University Press, 2016.

con altas tasas de desocupación. Todo esto comenzó a levantar sospechas sobre el uso de la política fiscal para estabilizar a la economía, y dio pie a ver el uso prevalente de la política monetaria para esos propósitos.

Más específicamente, el llamado modelo keynesiano para estabilizar la actividad económica durante periodos de recesión entró en desprestigio al no poder contestar de forma clara y contundente a la situación de altos niveles de desocupación y de inflación que se experimentaron en la mayoría de las economías industrializadas durante la década de los '70 luego de los choques petroleros sufridos durante ese periodo. Estas dificultades teóricas dieron paso al resurgimiento de otras corrientes que se consideraban ya teorías “muertas”, pero que tomaban vida con otras etiquetas o envolturas diferentes⁴⁸⁵.

Este desprestigio en la teoría económica prevaleciente dio pie a cuestionamientos en dos niveles: en términos macroeconómicos resucitó tendencias defensoras de una menor intervención del Estado en el intento de controlar el ciclo económico; y en términos microeconómicos fomentó corrientes favorecedoras a la privatización⁴⁸⁶ de servicios públicos, y a la desregulación⁴⁸⁷ de distintas actividades altamente reguladas por el Estado.

Dentro de las **corrientes macroeconómicas**, y como se discutió en un capítulo anterior, el cuestionamiento al keynesianismo convencional comenzó con la crítica de Milton Friedman a la interpretación prevaleciente a la llamada curva de Phillips: si la relación entre las tasas de inflación y de desocupación era una estable y ofrecía un dilema (*trade-off*), sólo sería explotable en el muy corto plazo; porque en el largo plazo no podía afirmarse que existiera una relación inversamente proporcional entre ambas tasas. Además, abogaba por una menor participación de la política fiscal a la hora de estabilizar la economía, y una mayor participación a la política monetaria. Dentro de las razones ofrecidas en contra de la política fiscal estaba el desfase entre las indicaciones de una recesión y el momento en que la política fiscal entraba en efecto. Existía un rezago grande entre ambos puntos, y si ya la economía se recuperaba, la política fiscal podría terminar siendo procíclica más que contracíclica. La extensión de los argumentos de Friedman continuó con Robert Lucas, que afirmaba que la intervención económica del gobierno, tanto en

⁴⁸⁵ QUIGGIN, John, *Zombie economics: how dead ideas still walk among us*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2012.

⁴⁸⁶ Ibid., capítulo 5.

⁴⁸⁷ Ibid. capítulos 2 y 4.

política fiscal como en política monetaria eran contraproducentes para la economía en general, y que en vez de aminorar las extensiones de los ciclos podrían resultar en su ampliación. Sus afirmaciones se basaban en el uso de la teoría de expectativas racionales, teoría planteada originalmente por John Muth en 1961⁴⁸⁸, y popularizada posteriormente por él⁴⁸⁹. Esta posición de Lucas quizá pudiera tener algún sentido cuando se trata de recesiones relativamente leves, de corta duración y de poca profundidad. Pero ante crisis de magnitudes mayores, no debe haber duda, como se ha discutido anteriormente, que la intervención del Estado para la estabilización de la economía es la forma más eficiente para sacar a la economía de una recesión. Las posiciones favorecedoras a una intervención mínima del Estado en la economía, en su afán su supuesta coherencia teórica, niegan que aun en casos de crisis de grandes magnitudes el Estado deba intervenir. Y dado que previo a la última crisis no se habían experimentado recesiones relativamente intensas, se dio una complacencia general en torno a las herramientas económicas que las autoridades tenían a su disposición, concentrándose particularmente en los instrumentos de política monetaria⁴⁹⁰. Dentro de otros desarrollos basados en esta corriente surgió la teoría de los *ciclos económicos reales* (*Real Business Cycles* o RBC), que argumentaban que los ciclos económicos son el resultado de choques tecnológicos, y que las recesiones no eran producto de fallos de mercado, sino de la manera más efectiva de las economías ajustarse durante los cambios tecnológicos. De hecho, para esta corriente los mercados están “completos”, siempre se “ajustan”, y no existe asimetría de información⁴⁹¹. En fin, podría decirse que esta corriente afirma que los ciclos son consustanciales con el comportamiento de la economía, y que intervenir con ellos redundará en “malos ajustes” económicos que terminarán en una mayor volatilidad, lo que es contrario a los propósitos de estabilización económica que busca reducir dicha volatilidad.

⁴⁸⁸ MUTH, John F., *Rational Expectations and the Theory of Price Movements*, en «Econometrica» 29 (1961) 3, 315-335.

⁴⁸⁹ Consúltense las siguientes referencias: LUCAS, Robert E., *Econometric policy evaluation: A critique*, en «Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy» 1 (1 enero 1976), 19-46; y LUCAS, Robert E., *Expectations and the neutrality of money*, en «Journal of Economic Theory» 4 (1 abril 1972) 2, 103-124.

⁴⁹⁰ Véase en un capítulo anterior, y en las referencias destacadas en dicho capítulo. En particular consúltense el ensayo de Oliver Blanchard titulado *Monetary Policy in the Wake of the Crisis*, en la obra conjunta BLANCHARD, Olivier – ROMER, David – SPENCE, Michael – STIGLITZ, Joseph (Eds.), *In the Wake of the Crisis: Leading Economists Reassess Economic Policy*, Cambridge, Massachusetts, International Monetary Fund and MIT Press, 2012.

⁴⁹¹ Un excelente artículo que expone y explica a esta teoría es el de STADLER, George W., *Real Business Cycles*, en «Journal of Economic Literature» 32 (1994) 4, 1750-1783.

Ante esta teoría, que tuvo mucho arraigo desde mediados de la década de los setenta hasta mediados de la primera década del presente siglo, surgió una adaptación de la teoría de expectativas racionales al keynesianismo. La llamada teoría *keynesiana nueva* aceptaba los planteamientos iniciales de la teoría de expectativas racionales, pero lograban construir modelos donde, aun con dichas expectativas podrían observarse recesiones como resultado de aspectos institucionales (por ejemplo, salarios nominales fijos a la baja, contratos multianuales que no permiten los cambios súbitos de precios, etc. En una palabra, debido a las “rigideces” en los precios). Esta última corriente fue la que finalmente prevaleció en las grandes instituciones a cargo de la política económica (Bancos de la Reserva Federal, FMI, etc.)⁴⁹². Sin embargo, a pesar de que los fundamentos de estos modelos seguían considerando al sector financiero como uno “transparente”, como un intermediario que no tiene efectos mayores sobre la ejecución de la llamada *economía real*, sus practicantes fueron capaces de ajustarlos para intentar explicar las recesiones que se observan con cierta frecuencia en las distintas economías⁴⁹³. En otras palabras, a pesar de estar utilizando modelos que pudieran generar resultados cuestionables, no se amarraron a ellos ni se mostraron inflexibles ante los acontecimientos que se sucedían.

Para dar un poco más de detalle en términos de las **corrientes microeconómicas**, desde mediados de la década de los setenta del pasado siglo ya se percibía la insuficiencia del modelo regulador donde las del Estado prescribían las acciones y prohibiciones para los distintos entes regulados (el modelo de «orden y control»). Esto fue dando paso al modelo de «alternativas de mercado» donde se le presentan a los entes regulados incentivos o desincentivos para sus posibles acciones, sin prescribir un comportamiento específico⁴⁹⁴. Existieron distintos avances en la desregulación de los transportes, siendo el más significativo el instituido por la administración del presidente Carter, con la *Ley de Desregulación de las Líneas Aéreas* de 1978, la cual permitió la libre competencia entre las líneas aéreas, mientras se mantenían las regulaciones en

⁴⁹² Para una exposición más detallada, véase la sección *Whispers and Giggles* del capítulo 6 de KRUGMAN, Paul R., *End This Depression Now!*, New York, W. W. Norton & Company, Inc., Kindle Edition 2013.

⁴⁹³ Ibid.: Los economistas de la corriente *keynesiana nueva* «no eran inmunes al atractivo seductor de individuos racionales y mercados perfectos. Trataron de mantener sus desviaciones de la ortodoxia clásica lo más limitadas posible. Esto significaba que en los modelos prevalecientes no había lugar para cosas como las burbujas y el colapso del sistema bancario, a pesar del hecho de que tales cosas continuaban sucediendo en el mundo real. Sin embargo, la crisis económica no socavó la cosmovisión fundamental de los nuevos keynesianos; a pesar de que no habían pensado mucho en las crisis durante las últimas décadas, sus modelos no excluyeron la posibilidad de crisis... [y por eso] pudieron ofrecer respuestas útiles a la crisis...». (Traducción del autor).

⁴⁹⁴ Véase en WERHAN, Keith, *Principles of administrative law*, St. Paul (MN), Thomson-West, 2008.

torno a la seguridad⁴⁹⁵. Otras piezas legislativas implantadas durante esta administración en torno al transporte fueron la *Ley ferroviaria de Staggers*, y la *Ley de acarreo terrestre*, ambas de 1980⁴⁹⁶. Sin embargo, una ley que afectaba al sector financiero representó cambios regulatorios que significaban desregulación en un sentido y mayores controles en otro: la *Ley de Desregulación de las Instituciones de Depósitos y de Control Monetario*⁴⁹⁷. Luego, bajo la administración del presidente Reagan, la desregulación continuó en otros frentes, además del sector de transporte: energía, telecomunicaciones, finanzas. La principal pieza legislativa desregulatoria para el sector financiero bajo esta administración fue la *Ley de instituciones depositarias Garn-St. Germain* de 1982⁴⁹⁸. Algunos achacan a esta última ley la crisis de las entidades de ahorros y préstamos (*Savings & Loan* o *S&L* de los EE.UU.⁴⁹⁹, con algunas similitudes a las cajas de ahorro en España). El movimiento desregulatorio siguió su camino pujante hasta culminar con la derogación de la *Ley de Glass-Steagall* de 1933 por medio de la *Ley Gramm-Leach-Bliley* de 1999. Dentro de los aspectos más controvertibles de la derogación de la ley de 1933 se encontraban el permitirle a la banca comercial entrar en actividades de inversión de mayor riesgo, con el propósito de poder enfrentar de forma más adecuada a la competencia global, con el efecto secundario de permitirle actividades más riesgosas⁵⁰⁰.

Algunos economistas han argumentado que la reducción en las regulaciones correspondientes a la banca comercial (entiéndase, la derogación de la *Ley Glass-Steagall* por vía de la *Ley Gramm-Leach-Bliley* de 1999), no puede verse como una de las causas principales que propiciaron la crisis, debido a que no fue la banca comercial la que estuvo principalmente

⁴⁹⁵ Véase en SANDELL, Dorothy Diane, *Deregulation - Has it Finally Arrived - The Airline Deregulation Act of 1978*, en «J. Air L. & Com.» 44 (1979) 4, 799-823.

⁴⁹⁶ *Staggers Rail Act* y la *Motor Carrier Regulatory Reform and Modernization Act*, ambas de 1980 (traducción del autor).

⁴⁹⁷ *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act* de 1980 (traducción del autor). Esta ley desregulaba algunos aspectos de las instituciones depositarias, pero, a cambio, añadía otros requisitos y controles.

⁴⁹⁸ *Garn-St. Germain Depository Institutions Act* de 1982 (traducción del autor). Esta ley, con el propósito de proveer más opciones hipotecarias para distintos clientes, terminó en la desregulación de los *Savings & Loans* (lo que podrían parecerse a las cajas de ahorro españolas) y en la admisión de hipotecas con tipos de interés variables. Véase en *Garn-St Germain Depository Institutions Act of 1982 | Federal Reserve History*, en https://www.federalreservehistory.org/essays/garn_st_germain_act (Accedido: 5 octubre 2018).

⁴⁹⁹ Véase como ejemplo KANE, Edward J., *S&L Insurance Mess, The: How Did It Happen?*, en <http://webarchive.urban.org/publications/200149.html> (Accedido: 5 octubre 2018).

⁵⁰⁰ Véanse a Stiglitz, op. cit. y a Krugman, op. cit.

involucrada en la crisis financiera, sino que fue la llamada “banca sombra” la causante principal del mismo⁵⁰¹. Pero los que señalan la derogación de la LGS como un punto importante en el movimiento de la desregulación financiera no lo hacen apuntado a dicho cambio como causante, sino como un reflejo de la mentalidad de tranquilidad y de complacencia que reinaba en esos días. Pues ya para ese tiempo podía observarse el crecimiento desmedido de la banca sombra, y su magnitud y falta de una regulación más adecuada debieron haber llamado la atención de los reguladores y de la gente a cargo de la política económica. Según Krugman, si la banca sombra estaba realizando operaciones bancarias particularmente riesgosas que podían comprometer a todo el sector financiero y a la economía en general, debieron tomarse medidas para someterla a regulaciones similares a la de los bancos comerciales⁵⁰². Por su parte, Stiglitz reconoce que la LGS era insuficiente para enfrentar los retos del siglo XXI, pero no por esto había que deshacerse de toda la regulación. Lo que recomienda era ampliarla y adaptarla a las nuevas realidades que se presentaban en el sector financiero⁵⁰³.

b) Antecedentes inmediatos

La desregulación trajo consigo unos **desarrollos específicos para el sector financiero**, que estuvieron acompañados por la tendencia a la baja de la inflación y de las tasas de interés,

⁵⁰¹ Véase como ejemplo a SUMMERS, Lawrence H., *Setting the Record Straight on Secular Stagnation* / by Lawrence H. Summers, Project Syndicate, en <https://www.project-syndicate.org/commentary/response-to-stiglitz-attack-on-secular-stagnation-by-lawrence-h--summers-2018-09> (Accedido: 12 septiembre 2018): «I have not seen a convincing causal argument linking the repeal of the Glass-Steagall Act and the financial crisis. The observation that most of the institutions involved Bear Stearns, Lehman Brothers, Fannie Mae, the GSE Freddie Mac, AIG, WaMu, and Wachovia—were not covered by Glass-Steagall calls into question its centrality. Yes, Citi and Bank of America were centrally involved, but the activities that generated major losses were fully permissible under Glass-Steagall. And, in important respects, the repeal of Glass-Steagall actually enabled the resolution of the crisis, by permitting the merger of Bear and JPMorgan Chase and by allowing the US Federal Reserve to open its discount window for Morgan Stanley and Goldman when they otherwise could have been sources of systemic risk.

⁵⁰² Véase el capítulo 4 de KRUGMAN, Paul R., *End This Depression Now!*, New York, W. W. Norton & Company, Inc., Kindle Edition 2013: «Arguably, however, these changes in regulation were less important than what didn't change— regulations weren't updated to reflect the changing nature of banking... Thirty years ago, shadow banking was a minor part of the financial system... [but by] 2007, however, shadow banking was bigger than old-fashioned banking. What became clear in 2008— and should have been realized much earlier— was that shadow banks pose the same risks as conventional banks. Like depository institutions, they are highly leveraged; like conventional banks, they can be brought down by self-fulfilling panics. So as shadow banking rose in importance, it should have been subjected to regulations similar to those covering traditional banks.».

⁵⁰³ Véase en STIGLITZ, Joseph E., *Caída libre: el libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Madrid, Taurus, 2010. En específico, dice que «[a] la vista de lo ocurrido en la economía, está claro que el gobierno federal debería reestablecer alguna versión revisada de la Ley Glass-Steagall. No hay otro remedio: cualquier institución que tenga los beneficios de un banco comercial —incluidas las redes de seguridad del gobierno— debe ver severamente restringida su capacidad de asumir riesgos».

que provocaron a su vez una menor rentabilidad en las inversiones de los países industrializados. Esta baja en rentabilidad fomentó la búsqueda de distintos mecanismos para aumentar los rendimientos de las inversiones. Es de conocimiento común que existe una relación inversa entre los rendimientos y los riesgos. Por otro lado, las obligaciones de deuda colateralizadas (CDO por sus siglas en inglés) existían con bastante anticipación al periodo de gestación de la crisis, al igual que el instrumento de la titularización de las hipotecas. Sin embargo, en la búsqueda de mayor rentabilidad estas actividades se unieron para ofrecerle a deudores con capacidad dudosa de repago préstamos hipotecarios que tendrían sentido sólo si los precios de los bienes inmobiliarios fuesen sólo hacia arriba. Esto es así porque, en caso de que tuvieran dificultades de mantenerse al día con los pagos, pudieran revender la propiedad que había adquirido con dicha hipoteca y saldar el préstamo hipotecario, y quedar con el sobrante de la venta. Pero se sabe que los activos financieros, incluyendo el valor de las propiedades, no pueden mantenerse subiendo de forma desproporcionada con respecto a los niveles de renta de forma indefinida.

De esta manera, a pesar de que el mercado de hipotecas dudosas o subóptimas era relativamente pequeño con respecto a la totalidad del mercado hipotecario⁵⁰⁴, tres factores pesaban en contra de la minimización de sus efectos: primero su dispersión por los distintos mercados financieros (aseguradoras, fondos mutuos, fondos de pensiones, etc.) las convertían en un activo “tóxico”. Segundo, dado que la banca sombra opera con unos niveles de “apalancamiento” (o de endeudamiento de muy corto plazo) muy altos, una fluctuación relativamente pequeña a la baja en los valores que sustentan sus instrumentos de inversión pudiera provocar su colapso. Finalmente, si esta banca sombra había crecido a tal grado que sus activos sobrepasaban a la de la banca comercial, su colapso podría provocar una crisis que iría mucho más allá del sector financiero, afectando a su vez los niveles de inversión, de consumo, y de rentas, provocando su caída, y afectar a su vez a clientes hipotecarios que anteriormente se hubiesen considerado óptimos para pasar a ser subóptimos (por haber perdido su empleo, por ejemplo).

A todo esto, se le añade que las rentabilidades de las inversiones internacionales eran cada vez menores, lo que provocó que los ahorros de los países emergentes se movieran a los

⁵⁰⁴ Véase en D. DiMARTINO – J. V. DUCA, *The Rise and Fall of Subprime Mortgages*, en «Economic Letter / Insights from the Federal Reserve Bank of Dallas» 2 (noviembre 2007) 11, 8. Los estimados de estas hipotecas rondaban el 14 por ciento.

países más industrializados pues, a pesar de que las inversiones más sólidas en estos países también ofrecían una baja rentabilidad, los activos hipotecarios sí ofrecían altos rendimientos. Esto promovió la entrada de capital a los países industrializados⁵⁰⁵ lo que a su vez propició un exceso de crédito que había que ponerlo a circular⁵⁰⁶. De aquí que la banca sombra tuviera muchísimos incentivos para entrar en operaciones cada vez más riesgosas, incluyendo mayores créditos para el mercado hipotecario. Ante el exceso de oferta de crédito se da el incentivo de prestar dinero a quien bajo condiciones normales no se le prestaría. Como se ha dicho anteriormente, esta actividad es racional siempre y cuando los valores de las propiedades inmobiliarias se mantuvieran en alza de forma indefinida.

Todas estas condiciones alimentaron el incremento desproporcional y sostenido de los precios de los inmuebles. Esto también incentivó a la actividad de la construcción para la construcción no solamente de viviendas, sino de todo el resto de la infraestructura asociada a ella (carreteras, transportes, provisión de servicios de acueductos, electricidad, etc.). También fomentó al consumo, particularmente debido al efecto riqueza que genera la compra de una vivienda cuyo valor sigue en alza. Aunque el valor de una vivienda sea relativamente alto, puede ser rentable el adquirirla a costa de muchas privaciones *siempre y cuando su precio siga subiendo por el tiempo suficiente para capitalizar los costes iniciales de su adquisición*. Si estos precios dejaban de crecer, la catástrofe financiera sería inminente, como en efecto ocurrió.

⁵⁰⁵ UNITED NATIONS, *Chapter III. Financial flows to developing countries*, en *World Economic Situation and Prospects 2010*, New York, N.Y., United Nations, 2010. Según los datos que se presentan en la página 73 del citado informe, el crecimiento anual promedio del flujo de fondos desde países en desarrollo a países industrializados desde 1998 a 2008 fue de 37 por ciento.

⁵⁰⁶ Véase la siguiente cita de KRUGMAN, Paul R., *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, New York, W. W. Norton & Company, Inc., Kindle Edition 2009, en la sección titulada *The mother of all currency crises*, bajo el capítulo 9, titulado *The sum of all fears*: «Como gran parte de lo que le sucedió al sistema financiero durante las últimas dos décadas, se suponía que este cambio [el aumento en la globalización financiera] reduciría el riesgo: como los inversores estadounidenses tenían gran parte de su riqueza en el exterior, estaban menos expuestos a una recesión en Estados Unidos; y dado que los inversores extranjeros tenían mucho de su riqueza en los Estados Unidos, estaban menos expuestos a una recesión en el exterior. Pero una gran parte del aumento en la globalización financiera en realidad provino de las inversiones de instituciones financieras altamente apalancadas, que estaban realizando varios tipos de apuestas transfronterizas de riesgo. Y cuando las cosas salieron mal en los Estados Unidos, estas inversiones transfronterizas actuaron como lo que los economistas llaman un "mecanismo de transmisión", permitiendo que una crisis que comenzó con el mercado inmobiliario de EE. UU. Impulse nuevas rondas de crisis en el exterior. El fracaso de los fondos de cobertura asociados con un banco francés generalmente se considera que marcó el comienzo de la crisis». (Traducción del autor).

De acuerdo a un resumen sucinto presentado por Mishkin⁵⁰⁷, las causas de la crisis pudieran reducirse a tres factores fundamentales: (a) a la innovación financiera en los mercados hipotecarios, que tuvo lugar en gran medida debido a los avances en las tecnologías de la información durante la primera década del siglo XXI y que facilitaron y extendieron la titularización de las hipotecas, incluyendo a las hipotecas dudosas (subprime). Esta innovación atrajo mucho capital foráneo debido a los altos rendimientos que ofrecía, en un mundo donde los rendimientos del capital han ido disminuyendo en las últimas décadas; (b) a los problemas de gestión en los mercados hipotecarios, debido a los incentivos contradictorios que se generaban al titularizar las hipotecas y revenderlas a otros inversionistas. Existían muchos incentivos para generar un gran número de hipotecas, y pocos incentivos para evaluarlas adecuadamente antes de la venta. Además, estos incentivos fomentaban a que entraran de manera creciente en el mercado deudores con dudosa capacidad de repago, cuyos problemas se materializarían cuando los precios de los inmuebles volvieran a una trayectoria sostenible. Todo esto se complicó a su vez con la ampliación de los seguros por incumplimiento (*credit-default swaps* o CDS), porque daba la sensación de seguridad de los títulos dudosos. Sin embargo, las instituciones financieras encargadas de estas transacciones de reaseguro no tenían la capacidad para enfrentar un desplome del mercado de la magnitud como la que en efecto ocurrió; y (c) el problema de las agencias acreditadoras aconsejando en la estructuración de los instrumentos de deuda, y evaluando simultáneamente sobre la calidad de los mismos instrumentos que ellas habían ayudado a estructurar. Esto generaba conflictos de interés porque generaban ingresos de dichos consejos y también, en menor medida, de su valoración. Por tanto, existían menores incentivos para evaluar bien dichos instrumentos. De aquí que muchos de estos activos tuvieran altos niveles de acreditación o acreditaciones infladas.

Un último punto que es importante destacar, y que no está asociado directamente a la crisis financiera, pero que aumentó las vulnerabilidades de las economías altamente dependientes del petróleo para su generación de energía, lo fue la subida prácticamente continua de los precios del petróleo desde 2002 o 2003 hasta mediados de 2008. Estos bajaron súbitamente desde esta fecha hasta los inicios de 2009, para luego tomar su trayectoria alcista. Permanecieron los precios del crudo en niveles muy altos hasta mediados de 2014. Este evento les restó a

⁵⁰⁷ Véase MISHKIN, Frederic S., *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, Essex, England, Pearson Education Limited, 11th edition, Global Edition 2016; en el capítulo 12, titulado *Financial Crises in Advanced Economies*.

muchas economías dependientes del petróleo muchos recursos para su demanda interna, y normalmente se suele despreciar esto como uno de los factores que aumentaron la vulnerabilidad de dichas economías.

2. Antecedentes de la crisis en España

a) Antecedentes mediatos

El *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014* producido por el *Banco de España*, discute los antecedentes y el desarrollo de la crisis tanto desde un contexto internacional como desde las peculiaridades de la economía española⁵⁰⁸. Atribuye también el comienzo de la crisis al rompimiento de la burbuja inmobiliaria en los EE.UU. Resalta que durante el periodo de 2000 a 2007 la economía mundial había crecido de forma más o menos consecuyente; y ante la breve recesión provocada por el colapso de la burbuja de las empresas tecnológicas (*dot.com*), acentuado a su vez por los ataques del 11 de septiembre de 2001, los distintos bancos centrales respondieron con políticas monetarias expansivas, que fomentaron a su vez la expansión del crédito que alimentaría el crecimiento de la burbuja inmobiliaria⁵⁰⁹.

Dado que la inflación se mantuvo en niveles relativamente bajos, los bancos centrales mantuvieron estas políticas por un tiempo relativamente prolongado. Además, los precios comparativamente bajos de las materias primas, y el aumento en los intercambios de bienes, servicios y capitales entre las economías avanzadas y las emergentes (“aumento en la globalización”) facilitaron niveles bajos de inflación y una mayor integración de los mercados. «Por otro lado, los elevados niveles de ahorro registrados en algunas de las economías emergentes... [acompañados a su vez por la rentabilidad baja en las distintas oportunidades de inversión a través del mundo] estimularon flujos de capital elevados hacia los países avanzados»⁵¹⁰. A su vez, este mayor intercambio financiero fue dándose simultáneamente con una creciente complejidad en los instrumentos de inversión que ofrecían unos niveles de rentabilidad mayores a los

⁵⁰⁸ BANCO DE ESPAÑA (Ed.), *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, Madrid, Banco de España, 2017.

⁵⁰⁹ Ibid., página 27: «las principales economías avanzadas respondieron a dichas tensiones con políticas monetarias expansivas, que propiciaron, en parte, una continuación del ciclo financiero alcista, con crecimientos continuados del crédito y del precio de algunos activos, incluyendo, en un buen número de economías avanzadas, el de los bienes inmobiliarios»

⁵¹⁰ Ibid., página 29.

instrumentos tradicionales, y con la supuesta ventaja de que dichos vehículos de inversión se fundaban en una amplia diversificación del riesgo. Sin embargo, como se sospechaba con anterioridad, la diversificación no era tal, y lo que comportó fue una confusión mayor a la hora de determinar con mayor claridad los riesgos que dichos medios financieros acarreaban⁵¹¹.

Y a esto se le sumaba el que las autoridades monetarias carecieran de los mecanismos de supervisión para detectar con anticipación escenarios riesgosos que pudieran afectar no sólo a las entidades involucradas, sino también a la totalidad de un sector (*riesgos sistémicos*), y eventualmente a toda la economía⁵¹². Finalmente, el Banco de España señala que algunos agentes públicos no detectaron que parte del incremento en los ingresos públicos se debieron fundamentalmente a los efectos del crecimiento de los valores inmobiliarios, y que, por consiguiente, dichos ingresos tenían más carácter coyuntural que estructural. Esto planteaba problemas futuros para el fisco, que fundaba su expansión del gasto en unos ingresos que se veían como recurrentes, pero que al final terminarían siendo transitorios⁵¹³.

Como antecedentes específicos para España, este informe expone que la economía española creció vigorosamente, «con una tasa media anual de 3.8%» durante el periodo de 2000 a 2007, con una baja en la desocupación, y ayudado por la expansión demográfica resultante de un aumento en la inmigración. Sin embargo, al entrar en la Unión Económica y Monetaria (UEM), los tipos de interés bajaron a niveles cada vez más similares a los del resto de la Unión; pero se mantuvo con una tasa de inflación consecuentemente más alta que la correspondiente a la UEM⁵¹⁴.

⁵¹¹ Ibid.: «En paralelo al avance de la globalización económica, cabe señalar también que se produjo un intenso proceso de integración financiera. El fuerte aumento de los flujos financieros entre regiones y países vino, a su vez, acompañado de un elevado grado de innovación financiera, que se caracterizó por una rápida expansión del uso de nuevos instrumentos, como ciertos productos estructurados y derivados crediticios. Progresivamente, algunos de estos productos fueron haciéndose más complejos y, supuestamente, más eficaces a la hora de evitar una concentración excesiva de riesgos. La velocidad con la que evolucionaron algunos de estos activos financieros superó, en ocasiones, el ritmo de adaptación del marco regulatorio. Al mismo tiempo, se hizo cada vez más difícil identificar a los agentes que asumían en última instancia los riesgos de los productos e instrumentos financieros, lo que dificultó su seguimiento».

⁵¹² Ibid.

⁵¹³ Ibid.

⁵¹⁴ Ibid. página 30.

El crecimiento económico, alimentado también por los tipos bajos de interés, fomentaron el aumento no sólo en la inversión, sino también en el consumo. De este modo, aumentó el «endeudamiento de los hogares y de las sociedades no financieras, que en términos del PIB, se incrementó en los años 2000-2007⁵¹⁵» del 94% al 191%. Este crecimiento del endeudamiento del sector privado «se concentró especialmente en el sector inmobiliario». Esto a su vez provocó un auge en la demanda de viviendas, que supuso un incremento en la actividad de la construcción, aunque con cierto rezago, y no en la proporción en la que aumentaba su demanda. Esto llevó a que la participación de la inversión en la construcción de viviendas llegase al 12% en 2007, muy por encima del promedio registrado en la zona euro⁵¹⁶. Dado que la demanda por viviendas crecía con mayor fuerza que su oferta, los precios comenzaron una trayectoria ascendente en una proporción mayor que el crecimiento de la renta; lo que implicaba que dichos bienes inmobiliarios tenían que pagarse mediante un aumento considerable en el endeudamiento de los agentes económicos. De aquí que «[l]a combinación de desequilibrios en el sector inmobiliario y de un nivel muy elevado de endeudamiento de la economía acabaría convirtiéndose en el principal mecanismo de transmisión de la crisis posterior⁵¹⁷».

Un factor que el *Informe* destaca como importante es el ya mencionado diferencial entre la inflación de España y la inflación de la Eurozona. Este diferencial se tradujo en un aumento en los costes laborales, lo que representó una disminución de la competitividad laboral española con respecto al resto de la Eurozona⁵¹⁸. A su vez, la productividad no tuvo el aumento suficiente para compensar con el aumento en los costes laborales. Esta observación es importante para explicar las políticas de austeridad que se implantarían posteriormente durante la crisis.

b) Antecedentes inmediatos

Las dificultades que fueron acumulándose durante el periodo previo a la crisis también pueden observarse en las estadísticas del sector externo. A pesar de que las exportaciones mantuvieron un ritmo saludable de crecimiento, a partir de 1998 puede observarse que, en promedio, las importaciones comienzan a crecer a un ritmo mayor que el correspondiente a las

⁵¹⁵ Ibid. página 31.

⁵¹⁶ Ibid.

⁵¹⁷ Ibid., página 32.

⁵¹⁸ Ibid.

exportaciones. El desbalance que se observó para toda la cuenta corriente (que incluye intercambio de mercancías, servicios, y movimiento de rentas) fue de mucha preocupación durante este periodo. De esta manera, «el peso de las importaciones en la demanda final aumentó en 2 pp [puntos porcentuales] en el período, de forma que el saldo deficitario de la balanza por cuenta corriente y de capital llegó a situarse en un 9 % del PIB en 2007, uno de los más elevados de entre los países desarrollados⁵¹⁹». Estos eventos llevaron a un deterioro significativo de la *posición de inversión internacional* de España, de rondar el -20% del PIB en 1995, y de mantenerse cerca del -40% del PIB hasta 2002, para doblarse y llegar a -80% del PIB en 2007; según el *Informe*, una cifra elevada cuando se le compara internacionalmente con otros países industrializados.

Este deterioro en la posición de inversión internacional fue producto de la entrada masiva de capital foráneo para financiar la expansión del sector de la construcción. Los incentivos de rentabilidad eran muy grandes como para resistir a la tentación de no entrar en dicho mercado. Tal y como lo expone el *Informe*, «estos flujos de entrada de capitales hacia España fueron obtenidos directa o indirectamente por las entidades de crédito mediante la venta a inversores internacionales de valores (fundamentalmente, titulizaciones y cédulas hipotecarias) emitidos por ellas (o por vehículos especializados, en el primer caso) y respaldados en gran medida con créditos de sus carteras de activo. Esos fondos, que financiaban la expansión del crédito a hogares y a sociedades no financieras en España, implicaban una dependencia creciente de la disposición de los inversores externos a mantener un flujo de recursos para cubrir tanto los vencimientos como las nuevas necesidades que se derivaban de una balanza por cuenta corriente persistentemente deficitaria⁵²⁰».

El *Informe* presenta en resumen cinco factores que se combinaron para preparar la crisis: el endeudamiento del sector privado (tanto las familias como las sociedades), la dependencia del financiamiento exterior, la proporción creciente del sector de la construcción en la economía, la sobrevaloración de los precios de los inmuebles, y la pérdida de competitividad. A su vez, los entes participantes en estos mercados no evaluaron correctamente los riesgos de una actividad expansiva de la construcción que iba acompañada de un crecimiento en los valores

⁵¹⁹ Ibid. página 33.

⁵²⁰ Ibid, páginas 33 y 34.

inmobiliarios a una tasa mucho mayor que el crecimiento de la renta. Y a pesar de que los analistas del Banco de España, como los de otras instituciones internacionales (FMI, OCDE) apuntaban a muchos de estos problemas como riesgos sobre la economía española, pensaban que los desequilibrios se corregirían de forma gradual, y no de la forma en que se produjo efectivamente.

Además, las políticas económicas dirigidas a corregirlos fueron muy insuficientes. Como ha sido sostenido en otras fuentes, a las autoridades encargadas de la ejecución de las políticas económicas les costó mucho trabajo comprender el carácter sistémico de los riesgos comprendidos. Es decir, la magnitud del peso del sector inmobiliario con respecto al PIB era demasiado grande para pensar que un posible colapso del mismo se quedaría en dicho sector o en el sector financiero. Por el contrario, las dificultades en los sectores de la construcción y de las finanzas podrían llevarse consigo al resto de la economía, en una situación de caída libre, como prácticamente se experimentó desde el comienzo de la crisis. Es por esto que el *Informe* del Banco de España señala que «la escasa implantación a escala internacional de esquemas de identificación temprana de riesgos financieros de carácter sistémico y de herramientas de política macroprudencial... limitaron la adopción de un enfoque más prospectivo y más eficiente en la prevención de la crisis a escala tanto global como nacional⁵²¹». Para el caso de España, tanto el crecimiento del crédito como su relación tan estrecha con el sector inmobiliario debieron haber sido alertas para actuar de forma decisiva contra desproporción. Y a pesar de que hubo esfuerzos regulatorios para contener dichos desequilibrios, estos fueron insuficientes, pues requerirían de cooperación internacional, que entraría en funciones luego del estallido de la crisis.

El *Informe* considera como un factor que no sirvió de mucha ayuda para contrarrestar la crisis la política presupuestaria anterior al colapso financiero. Señala que «a pesar de que, durante los primeros años de pertenencia a la UEM, las Administraciones Públicas españolas redujeron sensiblemente sus necesidades de financiación, hasta llegar a registrar incluso superávits fiscales en 2006 y 2007, y situar la deuda pública en un 36 % del PIB en ese último año, puede afirmarse que el tono de la política fiscal durante aquella fase expansiva no fue lo suficientemente contracíclico... [pues] esta mejora en las cifras fiscales descansaba, en parte, en

⁵²¹ Ibid., página 35.

efectos cíclicos y en ingresos extraordinarios, estrechamente ligados a la expansión del sector inmobiliario, mientras que una parte importante del aumento del gasto público comprometido entonces tenía un importante componente estructural⁵²²». Esta afirmación es equivalente a decir que el Estado tomó como recurrentes unos ingresos que en realidad eran extraordinarios, no recurrentes; y que, en consecuencia, no debió haber comprometido el gasto público de carácter más o menos permanente a unos ingresos de esa naturaleza. Esta declaración es perfectamente coherente con la idea keynesiana de que el ahorro público debe aumentar en momentos de bonanza económica para estar en mejor posición para enfrentar una crisis, o como se expuso en un capítulo anterior, que la política fiscal debió ser simétrica a través de todo el ciclo económico.

3. Antecedentes de la crisis en Puerto Rico

La situación de depresión económica que todavía está experimentándose en Puerto Rico precede a la crisis económica sufrida por gran parte de los países industrializados del mundo que comenzó a fines de 2007 y se desató con toda su fuerza durante el 2008. La crisis de Puerto Rico comienza a verse entre el primer y el segundo trimestre de 2006, pero sus raíces provienen de mucho antes. Para comprender esto, se requiere de una breve exposición de algunos antecedentes estructurales de la economía de Puerto Rico antes de entrar en la exposición más directa de la crisis actual. Una descripción un poco más detallada se encuentra en un ensayo del autor en una obra conjunta de reciente publicación⁵²³. Para tener una idea del desarrollo económico de Puerto Rico luego de la Segunda Guerra Mundial, puede referirse a obras especializadas de una mayor amplitud⁵²⁴.

a) Elementos estructurales

Existen distintos elementos característicos de la estructura económica de Puerto Rico que ayudan a entender su desarrollo económico. Para el propósito de este trabajo caben destacar tres de ellos:

⁵²² Ibid.

⁵²³ LUGO CAMACHO, Fernando L., *La crisis económica de Puerto Rico: Breve reseña y algunas consideraciones*, en R. M. MORENO FLÓREZ (Ed.), *Problemas actuales del Derecho civil y del desequilibrio económico*, Madrid, Dykinson, 2017.

⁵²⁴ Véanse, por ejemplo, DE JESÚS TORO, Rafael, *Historia Económica de Puerto Rico*, Cincinnati, Ohio, EE.UU., South-Western Publishing Co., 1982; y CURET CUEVAS, Eliezer, *Economía Política de Puerto Rico: 1950 a 2000*, San Juan, Puerto Rico, Ediciones M.A.C., 2003.

La economía de Puerto Rico siempre ha tenido una gran **dependencia del capital externo**. Sus niveles de ahorro nunca han sido suficientes para el sostenimiento de un proceso de industrialización como el que experimentó luego de la Segunda Guerra Mundial, y más claramente durante la segunda mitad del siglo XX⁵²⁵. Los incentivos fiscales siempre jugaron un papel fundamental en la atracción de inversión externa. El proceso de industrialización que se inició durante la década de los '40 hizo gran uso de la sección 931 del Código federal de rentas internas ayudada a su vez con la Ley de incentivos industriales de 1947⁵²⁶. Luego de la crisis petrolera de 1973, el Congreso federal sustituyó, en 1976, la sección anteriormente mencionada con la sección 936 del Código federal de rentas internas, con el propósito de potenciar aún más la inversión norteamericana en Puerto Rico. Los resultados del cambio en la legislación tributaria federal no se observaron inmediatamente debido a la segunda crisis del petróleo, originada a mediados de 1979, que provocó unos niveles altos de inflación y de desocupación. Para controlar la inflación, las autoridades de la Reserva Federal subieron los tipos de interés a niveles nunca vistos, lo que provocó una segunda recesión. En Puerto Rico, la política monetaria de la Reserva Federal afectó particularmente al sector de la construcción, y provocó dos años consecutivos de contracción en el PNB medido a precios constantes. Pero a partir de 1984 el PNB real retomó la trayectoria de crecimiento, aunque no a las tasas que se experimentaron durante la década de los '60.

Otra característica importante de la estructura económica de Puerto Rico ha sido la **tendencia de concentrar la producción dirigida a la exportación en relativamente pocas actividades**. Durante el periodo que siguió a la ocupación norteamericana de la Isla se propició la concentración de la actividad agrícola en la producción de azúcar. Y durante la fase final del periodo de industrialización dicha concentración estuvo atada a la generación de productos

⁵²⁵ Esto se ha afirmado en distintas fuentes. A modo de ejemplo, pueden consultarse las siguientes obras: TOBIN, James (Ed.), *Informe al Gobernador del Comité para el Estudio de las Finanzas de Puerto Rico (Informe Tobin)*, San Juan, Puerto Rico, Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, 1976; UNITED STATES DEPT OF COMMERCE INTERAGENCY STUDY, *Economic study of Puerto Rico: Report to the President*, 2 vols., Washington, DC, United States Government Printing Office, 1979; DE JESÚS TORO, Rafael, *op. cit.*; CURET CUEVAS, Eliezer, *op. cit.*

⁵²⁶ Además de las obras mencionadas en la nota anterior, véase también a DAVIDSON, Ann, *A Credit for All Reasons: The Ambivalent Role of Section 936*, en «University of Miami Inter-American Law Review» 19 (Octubre 1987) 1, 97. La autora presenta una discusión muy bien articulada sobre el papel que jugaron los incentivos fiscales durante los inicios del proceso de industrialización.

químicos⁵²⁷. En otras palabras, a pesar de que durante su desarrollo industrial el sector de la manufactura mostró una gran diversificación, ya al final de dicho desarrollo el tipo de industria que generaría los ingresos más altos para la economía estaba altamente concentrada en los productos químicos, particularmente en la industria farmacéutica.

Puerto Rico es un territorio de los EE.UU. relativamente pequeño e insular, pero a su vez, densamente poblado. La **insularidad y su tamaño** se asocian a «una elevada concentración de las exportaciones, un alto grado de apertura al comercio internacional, una gran dependencia de las importaciones, una importante exposición a las perturbaciones externas, y una vulnerabilidad a la degradación y las amenazas ambientales, en particular a los desastres naturales o fenómenos extremos⁵²⁸». Fornieles Gil⁵²⁹ cataloga algunas de sus características de la siguiente manera: insularidad, lejanía de la metrópoli, superficie reducida, relieve y climas adversos para la producción, y dependencia económica de un reducido número de productos. Finalmente, Briguglio⁵³⁰ presenta una lista bastante abarcadora de las peculiaridades de las zonas aisladas y lejanas, con múltiples implicaciones para cada una de las características enumeradas: (1) territorio relativamente pequeño (lo que implica poca dotación de recursos naturales, gran dependencia de las importaciones para el consumo interno y para la producción, mercados domésticos relativamente pequeños que a su vez hace a los territorios muy dependientes de los mercados foráneos, y dificultades para desarrollar mercados internos competitivos), (2) insularidad y lejanía (lo que entraña altos costes de transporte por unidad de producto importado o exportado, mayores incertidumbres en la provisión de mercancías para el mercado interno y externo, y necesidad de mantener unos niveles mayores de inventario), (3) vulnerabilidad a los desastres naturales, (4) mayor sensibilidad de sus medioambientes a la acción humana, y (5) otras características (mayor dependencia de fuentes externas para el financiamiento de

⁵²⁷ Véanse por ejemplo DE JESÚS TORO, Rafael, *Historia Económica de Puerto Rico*, Cincinnati, Ohio, EE.UU., South-Western Publishing Co., 1982, páginas 83-98, y 635; y CURET CUEVAS, Eliezer, *Economía Política de Puerto Rico: 1950 a 2000*, San Juan, Puerto Rico, Ediciones M.A.C., 2003; páginas 6-7.

⁵²⁸ Véase en Nota de la secretaría de la UNCTAD, *Los pequeños Estados insulares en desarrollo: Retos del transporte y la logística comercial*, 15 de septiembre de 2014, página 3, en http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/cimem7d8_es.pdf (accedido el 10 de septiembre de 2018).

⁵²⁹ Véase en FORNIELES GIL, Ángel, *La fiscalidad de las regiones ultraperiféricas*, Valencia, CISS, 2008, páginas 20-23.

⁵³⁰ BRIGUGLIO, Lino, *Small island developing states and their economic vulnerabilities*, en «World Development» 23 (1 septiembre 1995) 9, 1615-1632, en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0305750X9500065K> (Accedido: 10 septiembre 2018).

proyectos, y mayor sensibilidad a los cambios demográficos debido a la alta propensión a la emigración). Los puntos 1, 2, y 5 pueden ser ejemplos de los problemas de escala que enfrentan estos territorios: al ser relativamente pequeños, con poblaciones relativamente reducidas, existen pocas posibilidades para desarrollar economías de escala. Puerto Rico sufre muchos de estos problemas lo que lo hace altamente dependiente de la economía de los EE.UU.

b) Antecedentes mediatos

(1) Eventos externos

El **primero** fue el **aumento significativo en la liberalización del comercio internacional**; ejemplificado con la firma del Tratado de Libre Comercio de EE.UU. con Canadá en 1988, y luego su extensión a Méjico en 1994, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés); lo que no sólo le quitó a Puerto Rico el acceso exclusivo al mercado norteamericano, sino que a su vez abarató los costes de importación de productos manufacturados que entraron en franca competencia con la producción local. De esta forma, a los productores exportadores establecidos en Puerto Rico se les hizo más difícil competir con países que podían ofrecer una mano de obra más barata, por un lado, y por otro, los productores dedicados al mercado interno tuvieron que competir con las importaciones menos costosas⁵³¹. Ambos factores fueron en detrimento del sector manufacturero en Puerto Rico, particularmente para la producción dedicada al mercado local, que solía ser intensiva en mano de obra. Las consecuencias de la liberación del comercio exterior de los EE.UU. forzaron a su vez el desarrollo de una manufactura técnicamente más cualificada, lo que plantearía el desplazamiento de los trabajadores manufactureros menos diestros⁵³². El crecimiento de manufactura

⁵³¹ «Muchos de los bienes que se producían en Puerto Rico (alimentos, textiles, muebles, etc.) comenzaron a importarse de países asiáticos a precios más bajos, lo que deterioró la manufactura intensiva en mano de obra en Puerto Rico, y provocó su movimiento a otros lugares del globo, con salarios mucho más bajos que los de la Isla», en LUGO CAMACHO, Fernando L., *La crisis económica de Puerto Rico: Breve reseña y algunas consideraciones*, en R. M. MORENO FLÓREZ (Ed.), *Problemas actuales del Derecho civil y del desequilibrio económico*, Madrid, Dykinson, 2017, página 188-189. Consúltese también a A. H. LEIBOWITZ, *Defining Status: A Comprehensive Analysis of United States Territorial Relations*, Dordrecht, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, en páginas 216-223; y a UNITED STATES DEPT OF COMMERCE INTERAGENCY STUDY, *Economic study of Puerto Rico: Report to the President prepared by the Interagency Task Force, coordinated by the United States Department of Commerce*, 2 vols., Washington, DC, United States Government Printing Office, 1979; volumen 1, páginas 61-110.

⁵³² Este factor no era claramente observable con los datos económicos de uso más corriente. Sin embargo, los censos de negocios preparados por el *Negociado Federal del Censo (Bureau of the Census)* pueden ilustrar los

más especializada y diestra atraída mediante incentivos tributarios compensó en gran medida el efecto de la apertura comercial mencionada.

Un evento que apenas se discute, pero que pudiera ser de gran significancia, es el de **la falta de incorporación de Puerto Rico de forma especial a los acuerdos contra la doble tributación que ha firmado EE.UU. con otros países**. Particularmente, en el tercer punto del protocolo del Convenio entre EE.UU. y España para evitar la doble imposición – firmado en 1990 –, se establece que «[l]as Partes han acordado comenzar, tan pronto como sea posible, la negociación de un Protocolo para extender la aplicación del presente Convenio a Puerto Rico, tomando en consideración las características particulares de la imposición aplicada por Puerto Rico⁵³³». Este asunto se menciona en un informe de 2015 del *Comité Conjunto Tributario del Congreso de los EE.UU.* (JCT)⁵³⁴, pero se discute someramente, sin la profundidad que el tema amerita. Pudiera especularse que, de haber estado incluido en dicho acuerdo, se hubiese aumentado la competitividad de Puerto Rico en los mercados internacionales, facilitando la atracción de la inversión de distintas actividades europeas por vía de España, lo que quizá le hubiese dado mayor estabilidad a la economía local. Además, en la actualidad, algunas actividades que realizan inversores puertorriqueños fuera de territorio norteamericano resultan más convenientes el efectuarlas desde EE.UU. que desde Puerto Rico debido a la ausencia de la inclusión en los acuerdos contra la doble tributación. Es decir, tal y como está planteada la estructura tributaria actual entre Puerto Rico y EE.UU., no sólo dificulta la atracción de capital de otras partes del mundo, sino también que dificulta operaciones para expandir operaciones locales para servicios de exportación que no sea a los EE.UU. El estudio de este problema está fuera del alcance de este trabajo, pero es perentorio un trabajo específico sobre la naturaleza y los efectos de la inclusión de Puerto Rico en los acuerdos de EE.UU. dados los tratamientos fiscales diferenciados.

cambios observados en la estructura económica entre lustros. Véase en <https://www.census.gov/mp/www/cat/business-and-industry/economic-census--island-areas.html>.

⁵³³ En su versión en inglés lee «The Parties agreed to initiate, as soon as possible, the negotiation of a Protocol to extend the application of this Convention to Puerto Rico, taking into account the special features of the taxes applied by Puerto Rico».

⁵³⁴ JOINT COMMITTEE ON TAXATION, Congress of the United States, *Federal Tax Law And Issues Related To The Commonwealth Of Puerto Rico - JCX-132-15*, September 2015; en <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=4840> (Accedido: 4 junio 2017).

El **tercer** evento de importancia fue la **eliminación de la sección 936 del Código federal de rentas internas**⁵³⁵. Este evento, más que los descritos anteriormente, representó un cambio estructural en la economía de Puerto Rico⁵³⁶. A partir del año 1996, provocó inmediatamente la pérdida continua de empleos en el sector manufacturero que ha perdurado por más de dos décadas⁵³⁷. Por ejemplo, para el año fiscal 1996 el empleo manufacturero en Puerto Rico promediaba 158.600 trabajadores asalariados, lo que representaba un 16,7% del total del empleo asalariado no agrícola; mientras que más de dos décadas después, para el año fiscal 2018 dicho empleo promedió 70.800 trabajadores asalariados, constituyendo un 8,3% del total del empleo asalariado no agrícola⁵³⁸. En poco más de dos décadas este sector económico perdió más de la mitad del empleo, siendo el sector que pagaba, en promedio, los salarios más altos; y cuyos ingresos venían de una actividad dirigida al exterior. Esas caídas en el empleo manufacturero, producto de la reducción de la actividad manufacturera que era intensiva en mano de obra, estuvieron contrarrestadas parcialmente por el crecimiento en el empleo de otros sectores. Sin embargo, la recesión de 2001-2002 expuso la debilidad en la que se encontraba la economía; y entre los años fiscales⁵³⁹ 2003 y 2006 el crecimiento en el producto nacional bruto a precios constantes no volvió a reflejar las magnitudes que se experimentaron en la década de los '80 y

⁵³⁵ La derogación de esta sección, mediante la *Small Business Job Protection Act of 1996*, Pub. L. No. 104-188 (1996), eliminó por completo el crédito contributivo que gozaban estas compañías a partir del año natural 2006, lo que representó para la sección derogada un periodo de transición de 10 años. Para más detalles, puede consultarse un informe del GAO de 2006, U. S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *Puerto Rico: Fiscal Relations with the Federal Government and Economic Trends during the Phaseout of the Possessions Tax Credit*, en (23 junio 2006) GAO-06-541.

⁵³⁶ TOLEDO, Wilfredo, *Varios Conceptos de Tendencias de las Series Cronológicas y su aplicación a las variables de empleo total y sectorial en Puerto Rico de 1970 a 2007*, Unidad de Investigaciones Económicas, Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, Ensayos y monografías, número 147; octubre de 2010.

⁵³⁷ En el año natural 2004 se observó una pausa en la caída de este renglón, pero el crecimiento de 0,1% o de 100 empleos ante un nivel de 118.300 empleos en aquel momento muy bien puede estar en el margen de error; y no contrarresta la tendencia general a la baja. Por otro lado, durante el año fiscal 2019 se han registrado unas alzas que pudiesen ser significativas; pero todavía es muy temprano hablar de “comienzo de recuperación” en ese sector, ya que el crecimiento se compara contra el año fiscal anterior, que todavía reflejaba el deterioro en las cifras provenientes de los daños causados por los huracanes *Irma* y *María*, que azotaron a la isla durante el año fiscal 2018.

⁵³⁸ Pueden consultarse los datos en <https://www.bls.gov/data/#employment>.

⁵³⁹ El año fiscal de Puerto Rico corre desde el mes de julio del año anterior hasta el mes de junio del año corriente. Por ejemplo, los meses comprendidos en el año fiscal 2006 van desde julio de 2005 hasta junio de 2006.

'90. No debe perderse de vista que los salarios promedios pagados por el sector manufacturero son significativamente más altos que para el resto de los sectores económicos.

Además, las compañías que operaban bajo la sección 936 del Código federal de rentas internas tenían que mantener depositadas sus ganancias en bancos radicados en la Isla durante un periodo de tiempo relativamente prolongado, por lo que estas operaciones prestaban muchísima liquidez al sector financiero. Parte de estos depósitos iban al Banco Gubernamental de Fomento, lo que a su vez le proveía liquidez a la institución dedicada a financiar gran parte del desarrollo de la infraestructura de la isla.

Al ser derogada esta sección los depósitos de estas compañías disminuyeron significativamente hasta desaparecer, restándole liquidez tanto a la banca privada como a la gubernamental. A su vez, al hacerse cada vez más dificultosa la atracción de capital y al ir desapareciendo gran parte de la actividad industrial que estas compañías generaban, el gobierno comenzó a experimentar mayores dificultades en mantener el crecimiento de los recaudos; y si el gasto público no se recortaba, era natural que se experimentaran déficits que tendrían que subsanarse con emisión de deuda, lo que a la larga se tornaría en una situación insostenible.

Los efectos de la derogación de esta sección se comenzaron a observar inmediatamente, pero no de forma catastrófica como algunos estimaron. De hecho, «los efectos de legislación de esta naturaleza ocurren gradualmente a través de un periodo de tiempo. La noción de que la eliminación de los beneficios contributivos ocasionaría una catástrofe súbita no era realista. Además, la ley aprobada por el Congreso proveía un periodo de diez años en los cuales se iría reduciendo gradualmente la magnitud de la exención. Por estas razones, tomará varios años, ciertamente más de diez, para experimentar en su totalidad el impacto de la eliminación de la exención⁵⁴⁰». La eliminación de este mecanismo de atracción de capital puso a la economía de Puerto Rico en una situación de mayor vulnerabilidad con respecto a los choques económicos externos, que se ocultaron temporalmente debido al empuje en los sectores de la construcción y de los servicios financieros, relacionados ambos a la burbuja inmobiliaria. Cuando esta colapsa, se observarán las debilidades de la economía isleña como se verá más adelante.

⁵⁴⁰ CURET CUEVAS, op. cit., página 78. Nótese que este trabajo se publicó en 2003, antes de que estallara la crisis actual. De paso, de 1996 a 2006 fueron justamente diez años desde la derogación hasta el comienzo de la depresión que todavía se experimenta.

Un **cuarto factor** que fue de mucha importancia para la economía de Puerto Rico, dada su **alta dependencia de los productos derivados del petróleo** tanto para la generación de energía eléctrica como para el transporte, fue el comportamiento de los precios del petróleo crudo. La subida de estos precios comenzó en 2004, y alcanzaron su punto más alto en junio de 2008. Luego registraron una baja durante los próximos 12 meses, pero luego retomaron una trayectoria alcista y que los mantuvo en unos niveles relativamente elevados hasta finales de 2014. Este comportamiento de los precios del crudo drenó significativamente recursos de la demanda interna y contribuyó a las dificultades experimentadas por todos los sectores económicos.

El **quinto factor** que por un lado facilitó el desarrollo de la inversión en Puerto Rico, pero que, por otro, alimentó a la burbuja inmobiliaria, fue la **baja en los tipos de interés que se observaron desde mediados de 2000 en la economía norteamericana**. La llamada «gran moderación» de la que ya se ha hablado en este trabajo, consistió en una baja generalizada tanto en la inflación subyacente de los precios al consumidor como en los niveles de las tasas de interés. Al disminuir el precio del crédito se fomentó el crecimiento de la inversión en construcción y de la venta de viviendas nuevas. Este aumento permitió que personas que no hubiesen cualificado para préstamos hipotecarios bajo condiciones normales, entraran a este mercado y cualificaran, poniendo en riesgo a su vez a todo el sistema financiero. Esto se relaciona a su vez al próximo factor.

(2) Eventos internos

Ante la disminución en el crecimiento de los recursos del fisco, las autoridades gubernamentales comienzan a **recurrir de forma consecuyente a la deuda pública** para la financiación de proyectos de infraestructura, inicialmente, y luego para el mantenimiento de los gastos corrientes del Estado. De esta manera, mientras que la actividad manufacturera iba descendiendo, inicialmente de forma paulatina, y luego de manera más acentuada, el gobierno aumentó el gasto público por vía del endeudamiento público, como medida de contrapeso a lo que se percibía como una cuestión coyuntural, no necesariamente estructural, y a la que se le podría hacer frente con medidas de política económica de carácter local. Sin embargo, la deuda crecía consistentemente a tasas mayores que la tasa de crecimiento de la producción local, lo cual apuntaba a una trayectoria insostenible de la deuda. Para tener una idea de la magnitud de la insostenibilidad de la deuda, y a pesar de lo controvertible que son las mediciones del déficit y

la deuda en Puerto Rico – debido a las partidas que se incluyen y que se excluyen, particularmente cuando se habla de las pensiones de los empleados del sector público –, y utilizando fuentes oficiales del gobierno, puede observarse que desde el año fiscal 2009 hasta el año fiscal 2016, el déficit público anual promedió un 5,7 por ciento⁵⁴¹. Este déficit no incluye el déficit actuarial de las pensiones de los empleados del sector público, que también representa una magnitud considerable.

El **último factor** que aquí se mencionará es el del **crecimiento desmedido del precio de los inmuebles** en Puerto Rico. Este aumento, fomentado por el factor mencionado en el párrafo anterior, permitió que muchas veces a personas que no hubiesen cualificado bajo otras condiciones para su adquisición. De acuerdo a la Agencia Federal de Financiamiento de Viviendas⁵⁴², los precios de la vivienda en Puerto Rico subieron a una tasa anual promedio del 6,3 por ciento desde 1995 hasta 2007; mientras que la inversión en construcción de vivienda privada creció a una tasa anual promedio de 8,8 por ciento según los datos de la Junta de Planificación de Puerto Rico. Estas tasas eran relativamente elevadas cuando se comparan con el crecimiento que se observaba en los salarios y en el resto de los precios al consumidor.

c) Antecedentes inmediatos

Con la contracción de la actividad manufacturera en Puerto Rico, el Estado comenzó a experimentar más dificultades para llegar a sus objetivos de ingresos tributarios. Desde el inicio de la crisis en Puerto Rico, cada administración gubernamental ha llevado a cabo “reformas tributarias”, y todas ellas han sido incapaces de allegar los recursos necesarios para cumplir con los objetivos presupuestarios. Para dar una idea de la magnitud de los problemas de recaudos vale la pena destacar algunos puntos.

A partir de la contracción del sector manufacturero el Estado comienza a tener más dificultades para cumplir con sus objetivos de recaudos. A pesar de todas las medidas extraordinarias que se tomaron para aumentar los ingresos del gobierno, las mismas no han sido efectivas para hacerlos crecer a tasas sostenibles. Tomando como medida los ingresos netos al fondo

⁵⁴¹ Véase COMMONWEALTH OF PUERTO RICO, *Financial Information and Operating Data Report*, Government Development Bank & Department of the Treasury, 2016, en la página 14.

⁵⁴² Consúltese la base de datos de la *Federal Housing Finance Agency* en <https://www.fhfa.gov/Data-Tools/Downloads/Pages/House-Price-Index-Datasets.aspx>.

general como proporción del producto nacional bruto, ésta se situó en 17,4 por ciento en el año fiscal 1995. A partir de dicho año, y con algunas fluctuaciones, la tendencia de dicha proporción ha sido a la baja, hasta alcanzar en el año fiscal 2010 el valor de 12 por ciento; y aunque en los últimos años ha aumentado levemente, el valor de 2016 es cercano al 13 por ciento. Además, cuando se examinan los recaudos a precios constantes, es posible observar los recaudos se han mantenido más o menos constantes a partir de 2009, y al mismo nivel que los recaudos de 1992. En otras palabras, la provisión creciente de servicios del Estado no se ha visto compensada por un aumento en el valor adquisitivo de los recaudos del gobierno.

Además de las dificultades tributarias, un factor externo fundamental lo fue la subida de los precios del crudo. La extracción de recursos de la demanda interna para satisfacer las necesidades energéticas constituyó un factor importante en la operación de toda la economía, incluyendo las operaciones del sector público. Ya se advertía en Puerto Rico sobre los efectos de los precios del petróleo en la demanda interna. La subida de los precios del crudo representó una extracción de cerca de 30 mil millones de dólares a la economía de Puerto Rico durante un periodo de 10 años. Para tener una idea comparativa de esta magnitud, y tomando en cuenta que la operación de gobierno toma cerca de 10 mil millones de dólares al año, la magnitud extraída sólo por dicha subida sería el equivalente, aproximadamente, a la operación gubernamental de tres años durante una década. Este factor se suele menospreciar, argumentando que todas las economías experimentaron la misma subida de precios. Sin embargo, la dependencia de Puerto Rico en los productos de petróleo para la generación de electricidad y para el transporte, y la vulnerabilidad que su economía exhibía luego de la debacle del sector manufacturero hizo de este factor una carga adicional para el momento en que reventó la burbuja inmobiliaria local.

Ante las insuficiencias en dichos recaudos, agravadas a su vez por el comportamiento de los precios del crudo, el Estado recurrió al aumento en la emisión de deuda para subsanarlas. Este gasto aumentó por diversas razones. A modo de ejemplo se presentan tres instancias que le restan recursos al Estado de forma permanente: los costes de la privatización del sistema público de salud, donde se sustituyó la provisión directa de los servicios por un sistema de aseguramiento pagado por el Estado pero gestionado por entes privados; la construcción de un tren metropolitano que no resolvía de forma efectiva los problemas de transporte de la zona más poblada de la Isla, y que genera pérdidas millonarias debido a su subutilización; y el intento de

mejorar las condiciones de vida de las zonas más pobres de la Isla mediante la creación de un fideicomiso costado en gran medida con el capital de BGF. Estos son sólo tres ejemplos de aumento del gasto público que tuvieron gran impacto sobre las finanzas públicas, y que hicieron más vulnerable a la economía.

B. Detonantes y desarrollo de la crisis

Distintos autores han destacado que el detonante principal de la crisis ha sido el freno y eventual caída de los precios en los bienes inmobiliarios. Pero ¿cómo este fenómeno desata la crisis a través del mundo? En la sección anterior se mencionaron las vulnerabilidades en las que se encontraba el sistema financiero de EE.UU. y se apuntaban a las posibles consecuencias ante un fallo mayúsculo. En lo que sigue se describirá el modo en que el cambio de dirección en los precios de los inmuebles provocó dicha crisis.

1. En general

El detonante principal de la crisis financiera que afectó a la economía mundial fue la caída de los bienes inmobiliarios en los EE.UU. Luego de la desaceleración de los precios de los bienes inmobiliarios que, según el índice de precios para todas las compraventas de viviendas⁵⁴³, se comenzó a observar en 2006; y que inició su contracción continua durante el segundo trimestre de 2007, muchas instituciones financieras se veían en problemas. De acuerdo a Krugman, la expansión en el mercado de vivienda en realidad llegó a su fin durante el otoño de 2005, pero poca gente quiso percatarse de las circunstancias. Los precios habían llegado a un punto donde la mayoría de los americanos estaban imposibilitados de adquirir las viviendas en el mercado, aun bajo condiciones muy favorables (i.e., sin pronto pago y con tipos de interés bajísimos). Las ventas de viviendas disminuyeron, aunque los precios se mantuvieron en alza por un par de trimestres adicionales. De allí su observación de que más que el sonido de la explosión de un globo, «se escuchaba el sonido del escape de aire» de dicho globo⁵⁴⁴. Krugman destaca que los activos residenciales no son como los activos que participan en la bolsa de valores, pues estos cotizan minuto a minuto, mientras que las viviendas toman más tiempo en marcar las

⁵⁴³ Véase en <https://fred.stlouisfed.org/series/USSTHPI>.

⁵⁴⁴ KRUGMAN, Paul R., *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, New York, W. W. Norton & Company, Inc., Kindle Edition 2009; capítulo 9, *The sum of all fears*. Traducción del autor.

diferencias en precio; y esto por la naturaleza del activo mismo, aun cuando se haya adquirido con fines especulativos.

Mishkin⁵⁴⁵ confirma esta apreciación. Para él, la subida de los precios de las viviendas por un periodo relativamente prolongado tuvo que ver con el auge en el mercado hipotecario, incluyendo el mercado de las hipotecas dudosas. A medida que subían más los precios de los inmuebles, los deudores dudosos podían refinanciar más y más sus hipotecas debido a que el valor neto del activo (*equity*) era creciente, y si por alguna razón no podían seguir pagando sus hipotecas, aún podrían vender sus propiedades, saldar los préstamos, y retener parte de los valores adquiridos con el aumento en los precios de los inmuebles. Mishkin apunta también al hecho de que los tipos de interés se mantuvieron relativamente bajos durante ese periodo, y considera a tres factores que propiciaron esta condición: a los grandes infuljos de capital financiero foráneo (particularmente de China e India); a la legislación federal que fomentó que *Fannie Mae* y *Freddie Mac* adquirieran billones de dólares (*trillion of dollars*) en MBS (*mortgage backed securities* o instrumentos financieros respaldados con hipotecas); y a la política monetaria de la *Reserva Federal* para mantener los tipos de interés bajos y estimular la economía luego de la recesión de 2001⁵⁴⁶. También considera la subida que se fue dando en la tasa de préstamo / valor de la propiedad (*loan-to-value* o LTV) debido a la relajación de los estándares para la concesión de préstamos que permitió de forma creciente el acceso al crédito hipotecario a más deudores riesgosos; y esto llegó a tal punto que muchas veces el préstamo se hacía sobre el 100% del valor de la propiedad. Como se ha dicho repetidamente, mientras los precios de las viviendas fueran en alza, pudiera justificarse, pero la trayectoria no era sostenible. Citando un principio básico de las finanzas, de que los precios de los activos financieros deben estar relacionados, de alguna forma, con sus fundamentos económicos y de que cuando surge una separación entre el precio y los fundamentos por mucho tiempo es de esperarse que dichos precios se ajusten para retomar una trayectoria sostenible, lo aplica al caso de las viviendas (i.e., cuando el precio de las viviendas se separa de sus rendimientos, de sus rentas, del valor de

⁵⁴⁵ Op. cit., páginas 322-329.

⁵⁴⁶ Ibid. página 323. Como nota marginal, Mishkin considera también la discusión entre algunos autores que acusaban a la Fed de estimular la burbuja con tipos de interés bajos; y la posición de Bernanke que atribuye más la burbuja a factores que van más allá de la política monetaria convencional: estándares regulatorios laxos que permitieron nuevos productos financieros y una mayor proliferación de pagos hipotecarios bajos y mejores condiciones de concesión de crédito a personas que en realidad no deberían cualificar para ello, y al gran infuljo de capital financiero foráneo que se dio durante ese periodo.

alquiler de viviendas, o del costo de las viviendas relativo al ingreso mediano de los hogares) para concluir que dicho crecimiento en sus precios era insostenible. Por tanto, era natural que dichos precios se ajustasen a la baja, como comenzó a ocurrir en 2006. Una vez comienzan a caer los precios de las viviendas, los préstamos hipotecarios dudosos terminan “bajo agua” (i.e., el valor de la hipoteca es mayor que el valor de mercado de la vivienda); y aumentan los incentivos para abandonar las viviendas y el cumplimiento de los préstamos correspondientes. Primero aumenta la morosidad, y luego el incumplimiento, a la vez que comienzan a bajar los refinanciamientos. Se suceden posteriormente las ejecuciones hipotecarias.

A medida que bajan los precios de las viviendas, siguiendo a Mishkin, y suben los incumplimientos hipotecarios, comienza la baja del valor de los instrumentos respaldados con las hipotecas (*mortgage backed securities* o MBS) y de los CDO's en general. Esto propicia la baja en el valor de los activos de las instituciones tenedoras de estos instrumentos; y baja la riqueza neta de dichas instituciones (el valor neto o *net worth*). Ante esta situación las instituciones financieras intentan disminuir sus niveles de endeudamiento de corto plazo (desapalancamiento) vendiendo activos (primero los de hipotecas dudosas, y luego los demás) a precios por debajo del valor pagado por adquirirlos, lo que provoca una caída aún mayor en dichos valores. De esta manera, las instituciones se ven forzadas a restringir el crédito a los hogares y a otros negocios, lo que provoca una contracción general del crédito.

El recuento de Mishkin continúa con los efectos de la contracción del crédito sobre las instituciones financieras de inversión. La fuerte caída en los valores de las hipotecas y otros activos financieros desencadenó una corrida en el sistema bancario-sombra, compuesto por fondos de cobertura, bancos de inversión y otras instituciones financieras no depositarias, que no estaban tan reguladas como los bancos. Los fondos de estas instituciones habían respaldado el desarrollo del crédito para viviendas, para automóviles, y para otros usos, con tipos bajos de interés. El dinero que se obtenía para financiar estas operaciones «provenía principalmente de acuerdos de recompra (*repos*), préstamos a corto plazo que, en efecto, utilizaban activos respaldados con hipotecas como garantía». Ante el deterioro de los precios de las viviendas, surge la preocupación de los inversionistas por la calidad del balance contable de las instituciones financieras. Esto hizo que los prestamistas exigieran mayores garantías, provocando así una revisión a la baja de los valores colaterales (*haircuts* o recortes). A medida que aumentaban los incumplimientos hipotecarios los valores de los MBS caían a su vez, lo que provocaba mayores

revisiones a la baja de los valores colaterales (mayores *recortes*). «Al comienzo de la crisis, los recortes estaban cerca de cero, pero eventualmente se elevaron a casi el 50%. El resultado fue que las instituciones financieras sólo podían pedir prestado la mitad con la misma cantidad de garantía. Por lo tanto, para recaudar fondos, las instituciones financieras tuvieron que participar en la venta de *quemazón* y vender sus activos muy rápidamente. Debido a que la venta de activos requiere una reducción rápida de su precio, las ventas inmediatas o de *quemazón* (*fire sales*) llevaron a una mayor disminución en el valor de los activos de las instituciones financieras. Esta disminución redujo aún más el valor de las garantías, elevando los recortes y, por lo tanto, obligando a las instituciones financieras a luchar todavía más por la liquidez. El resultado fue similar al del colapso del sistema bancario que ocurrió durante la Gran Depresión, causando un desapalancamiento masivo que resultó en una restricción del crédito y una disminución en la actividad económica. La disminución en los precios de los activos en el mercado de valores, del precio de las viviendas, y las ventas de *quemazón* resultantes de la corrida del sistema bancario-sombra debilitaron los balances de las empresas y los hogares». Estas dificultades se manifestaron con la ampliación de los márgenes (*spread*) de crédito, «lo que provocó mayores costos de crédito para los hogares y las empresas y estándares de crédito más estrictos. La disminución resultante de los préstamos hizo que tanto el gasto de consumo como la inversión cayeran, lo que provocó que la economía se contrajera»⁵⁴⁷.

Siguiendo el desarrollo de Mishkin, y en concordancia con lo planteado por Stiglitz y Krugman, la globalización de los mercados financieros fue un factor que incidió poderosamente en la crisis. Destaca que, a pesar de que la burbuja en los precios de las viviendas fue un fenómeno fundamentalmente estadounidense, fue el BNP Paribas, un banco francés de inversiones, quien alertó sobre la situación peligrosa que representaban los instrumentos de inversión basados en los MBS. Esto a su vez ilustraba la amplitud que alcanzaba la globalización de los mercados financieros. Este banco francés, luego de sufrir cuantiosas pérdidas en el mercado monetario como consecuencia del deterioro de la clasificación crediticia de los instrumentos respaldados con hipotecas, decidió suspender el rescate de algunos de sus fondos de inversión (agosto de 2007). Y a pesar de las inyecciones masivas de liquidez que tanto el Banco Central Europeo como la Reserva Federal proveyeron a estos mercados, se generó un pánico general y

⁵⁴⁷ Ibid. Véase también GORTON, Gary., *Misunderstanding financial crises: why we don't see them coming*, New York, Oxford University Press, 2012; y GORTON, Gary – METRICK, Andrew, *Securitized banking and the run on repo*, en «Journal of Financial Economics» 104 (junio 2012) 3, 425-451.

los bancos dejaron de prestarse entre sí. La banca-sombra comenzó a «hacer agua», y algunos bancos de inversiones comenzaron a quebrar (quiebra de Northern Rock en septiembre de 2007, altamente endeudado con contratos de recompra, o *repos*). A la vez que distintas instituciones financieras se venían abajo o eran rescatadas, algunas economías comenzaron a experimentar dificultades. Tanto los intentos de rescate a sus instituciones financieras en peligro, como el aumento inicial en el gasto público para contrarrestar la contracción general de sus economías, hizo que surgiera una crisis en las cuentas públicas: aumento del déficit fiscal y de la deuda pública. De modo que lo que comenzó como una crisis financiera iniciada por el sector privado de la economía, decantó en una crisis de deuda soberana.

Los rescates públicos a empresas individuales no detuvieron el pánico. Ya en marzo de 2008 la Reserva Federal tuvo que intervenir y colaborar contra la corrida bancaria sufrida por *Bear Stearns* (al momento, el quinto banco de inversiones más grande de los EE.UU.) para que fuese adquirido por *JP Morgan* (otro banco de inversiones de EE.UU.) por una pequeña fracción de lo que sus acciones cotizaban el año anterior. Un poco más tarde, en julio de 2008, *Fannie Mae* y *Freddie Mac* (empresas privadas patrocinadas por el gobierno, y que tuvieron bastante participación con las hipotecas dudosas) fueron respaldadas por el *Departamento Federal del Tesoro*; y ya en septiembre del mismo año tuvieron que ser intervenidas y administradas directamente por el gobierno luego de la extensión de las pérdidas con los activos fundados en hipotecas dudosas. El 14 de septiembre de 2008, *Merrill Lynch*, el tercer banco de inversión más grande de EE.UU. en ese momento, y con grandes pérdidas como resultado del mercado hipotecario dudoso, fue adquirido por una fracción de su valor del año previo por el *Bank of America*. Y el 15 de septiembre de 2008, después de sufrir formidables pérdidas en el mercado *subprime*, *Lehman Brothers*, el cuarto mayor banco de inversión de EE.UU. en ese momento, se declaró en quiebra al no poder llegar a un acuerdo de rescate con las autoridades. Esta bancarrota, la mayor en la historia de los Estados Unidos, generó un pánico general en la banca-sombra, lo que amenazó con el colapso general de todo el sistema financiero de ese país. Al día siguiente, el 16 de septiembre, *AIG*, una de las aseguradoras más grandes del mundo, estuvo al punto del colapso cuando sus activos perdieron valor luego de una rebaja en su clasificación crediticia, como resultado de haber asegurado muchos instrumentos basados en hipotecas de alto riesgo: «Había suscrito más de \$400 mil millones en contratos de seguros por incumplimientos crediticios (*credit default swaps* o CDS) que demandaban pagos por las posibles pérdidas de valores de hipotecas de alto riesgo. La Reserva Federal luego intervino con un préstamo

de \$85 mil millones para mantener a AIG a flote (con los préstamos totales del gobierno que luego aumentaron a \$173 mil millones)⁵⁴⁸».

La crisis financiera que se observaba desde 2007 llegó a su punto culminante en septiembre de 2008, representado por la quiebra de *Lehman Brothers* y el rescate de AIG. Sin embargo, una respuesta coordinada que reconociese la magnitud de la crisis y la necesidad de intervención general tomó tiempo, y los eventos se sucedían muy rápidamente. La *Ley de Emergencia de Estabilización Económica de 2008*, también conocida comúnmente como la *Ley de rescate del sector financiero de los EE.UU.*, vino a aprobarse en octubre de 2008. Sin embargo, las turbulencias financieras continuaron por varias semanas, lo que eventualmente provocó una reducción en el crédito a los consumidores y a los empresarios, que se tradujo a su vez en una contracción de los gastos de consumo y de inversión; convirtiendo así una crisis financiera en una crisis sobre la llamada “economía real”. De allí que el crecimiento del PIB de los EE.UU. inicialmente se desacelerara durante los primeros dos trimestres de 2008, se detuviera durante el tercer trimestre de ese año, y se contrajera severamente por cuatro trimestres consecutivos, desde el cuarto trimestre de 2008 hasta el tercer trimestre de 2009⁵⁴⁹. La tasa de desempleo aumentó dramáticamente, y «[l]a recesión que comenzó en diciembre de 2007 se convirtió en la peor contracción económica en los Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial y, como resultado, ahora se conoce como la "Gran Recesión"⁵⁵⁰».

Siguiendo la línea de Mishkin, esta contracción provocó a su vez una reducción general en los niveles de intercambio internacional, que tuvo como consecuencia una disminución en la actividad económica internacional (tasas altas de desocupación, reducciones en los precios de materias primas, y menguas en los niveles del PIB para muchos países a través del mundo). Muchos países intentaron políticas anticíclicas de corto plazo para paliar los efectos adversos de la crisis financiera mundial, y reformas estructurales con la idea de mejorar prospectivamente las condiciones económicas para el largo plazo; pero en muchos casos demostraron ser

⁵⁴⁸ Mishkin, op. cit., página 327.

⁵⁴⁹ Véase en U.S. BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS, *Real Gross Domestic Product, FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis*, en <https://fred.stlouisfed.org/series/A191RO1Q156NBEA> (Accedido: 24 octubre 2018).

⁵⁵⁰ Mishkin, op. cit., página 328.

insuficientes. Las políticas que se pusieron en práctica pueden clasificarse en dos tipos: monetarias y fiscales.

Las monetarias iban dirigidas a evitar la caída general en los precios que provocaran a su vez una contracción mayor en la demanda y en la producción, es decir, para evitar las llamadas «espirales deflacionarias». En otras palabras, se propició una política monetaria expansiva para la inyección de liquidez a todo el sistema financiero. Además, se produjeron varios rescates a bancos y a otras instituciones financieras que se habían convertido en entes «demasiado grandes para quebrar»⁵⁵¹, lo que le plantearían un riesgo sistémico para toda la economía. Estas medidas buscaban a su vez evitar el contagio de los males de la banca sombra sobre otras instituciones financieras y otros sectores económicos que en principios estaban en condiciones de solidez económica. «Varios bancos grandes fueron rescatados en 2008-2009, incluyendo el Grupo de Goldman Sachs, el Royal Bank de Escocia y el Halifax Bank de Escocia, Citigroup, Merrill Lynch (rescatado por Bank of America) y Morgan Stanley (por el Bank of Tokyo-Mitsubishi). El total de la ley de rescate fue el más alto en los Estados Unidos. Muchos fondos de riqueza soberana (SWF) se declararon en bancarrota. Un ejemplo es el SWF de Dubai que obtuvo \$ 10 mil millones en rescate de la firma de inversiones Dubai World en 2009»⁵⁵². Deben destacarse también los esfuerzos regulatorios posteriores para intentar sanear las prácticas dudosas del sector financiero.

Las políticas fiscales estuvieron dirigidas principalmente para estimular a la economía. Para el caso de EE.UU. se intentaron créditos tributarios directos⁵⁵³, bajas temporales de impuestos, y programas de transferencias para facilitar la adquisición de algunos bienes duraderos, como programas para la adquisición de automóviles⁵⁵⁴ o programas para la compra de bienes con mayor eficiencia energética. También se intentó promover la inversión pública en

⁵⁵¹ Se les llama así a las instituciones financieras que, tanto por el volumen de sus activos como por la amplitud de sus transacciones, el cese o disminución de sus actividades representarían un riesgo muy grande no sólo para las partes involucradas directamente con dichas instituciones, sino para todo el sector financiero, y para toda la economía en su conjunto. Es decir, se trata de actividades con demasiados efectos externos cuya interrupción provocaría efectos más allá de sus relaciones directas.

⁵⁵² Véase en Mishkin, op. cit., página 328.

⁵⁵³ Véase la *Ley de estímulo económico de 2008* (Public Law 110-185).

⁵⁵⁴ C. ROMER – C. CARROLL, *Did «Cash-for-Clunkers» work as intended?*, *whitehouse.gov*, en <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2010/04/05/did-cash-clunkers-work-intended> (Accedido: 22 junio 2019).

infraestructura, para proyectos de inversión que estuvieran listos para comenzar la construcción de forma inmediata⁵⁵⁵. Las naciones europeas llevaron a cabo de forma individual algunos planes de rescate, pero la coordinación entre los miembros de la Unión Europea fue limitada. «El plan de estímulo fiscal de la UE totalizó €200 mil millones (€170 mil millones en planes nacionales y €30 mil millones en el plan de toda la UE). Los esfuerzos de estímulo de Gran Bretaña, que alcanzaron el 1,6% de su PIB, se concentraron principalmente en reducir los impuestos a las ventas y bombear la liquidez en manos del público a través del sector bancario. Alemania y Francia no proporcionaron ningún estímulo fiscal en 2008, pero en 2009 promulgó recortes impositivos e introdujo estímulos fiscales equivalentes al 1,5% y al 0,7% de su PIB, respectivamente. Algunas otras naciones de Europa del Este siguieron diferentes políticas fiscales contractivas⁵⁵⁶».

2. Detonantes y desarrollo de la crisis en España

El Informe del Banco de España divide la crisis en tres periodos: la llamada *primera etapa* donde identifica los años 2008 y 2009 como el periodo de desenvolvimiento de la crisis; la etapa de la *recuperación fallida*, identificada con el año 2010; y la llamada *segunda recesión* que la ubica en el 2011.

La llamada *primera etapa* se inicia con una desaceleración de la actividad económica, que se observa en el 2008, luego de un crecimiento sólido durante 2007, debido al fuerte endeudamiento que se había experimentado durante los años anteriores. El BCE había iniciado una subida en los tipos de interés, que se colocaban en el 2% para finales de 2005 y que llegaron al 4% a mediados de 2007. Esto, junto con el llamado «agotamiento del ciclo alcista del mercado inmobiliario» contribuyó en la desaceleración del crecimiento de la demanda por bienes inmobiliarios y de sus precios, lo que a su vez acentuó el volumen de la oferta de estos bienes. «El menor crecimiento de la riqueza de los hogares y el aumento de los tipos de interés contribuyeron a moderar la expansión del consumo de las familias y, sobre todo, de la inversión residencial⁵⁵⁷». Dado que se trató de una desaceleración, todavía otros sectores económicos

⁵⁵⁵ Véase la *Ley de Recuperación y Reinversión Americana de 2009* (Public Law 111-5), ARRA por sus siglas en inglés.

⁵⁵⁶ Ibid. página 329.

⁵⁵⁷ Véase en BANCO DE ESPAÑA (Ed.), *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, Madrid, Banco de España, 2017; página 78.

mostraron signos positivos, y el 2007 cerró con un crecimiento del PIB de 3.8%. Pero ya para el 2008 comenzaron a observarse claramente los primeros síntomas de la crisis, y para ese año el crecimiento real del PIB fue de 1.1%. Sin embargo, los datos trimestrales reflejan que la recesión comenzó durante la segunda mitad de 2008. El *Informe* presenta cuatro causas principales para la entrada de esta recesión: «el endurecimiento de las condiciones de financiación globales,... el descenso de la riqueza del sector privado,... el aumento de la incertidumbre y el descenso de las exportaciones, que siguió a la fuerte contracción del comercio mundial⁵⁵⁸». La reducción que empezó a observarse a partir del tercer trimestre de 2008 se mantuvo hasta finales de 2009, y se concentró fundamentalmente en los componentes de la demanda interna (i.e., gastos de consumo, gastos de inversión, y gastos de gobierno). Los gastos de consumo se redujeron en cerca del 5%, pero los gastos de inversión se contrajeron en más del 20% durante ese periodo. Por otro lado, el comercio internacional se redujo significativamente, lo que implicó que las exportaciones españolas también disminuyeran; pero como las importaciones se debilitaron aún más, el saldo de comercio exterior fue positivo durante este periodo.

Ante esta situación, el gobierno de turno tomó una serie de medidas expansivas de política fiscal, «tanto por el lado del gasto como por el de los ingresos, al tiempo que se producía una significativa pérdida de recaudación impositiva de los ingresos ligados al sector inmobiliario⁵⁵⁹». Esto provocó un cambio en la posición financiera de las administraciones públicas, que pasaron de un superávit del 2% del PIB en 2007 a un déficit del 11% en 2009⁵⁶⁰.

La desaceleración y luego contracción del gasto interno dio inicio a una corrección general en varios indicadores económicos. El déficit exterior se redujo significativamente debido al desplome del financiamiento exterior, y al ajuste importante en la balanza comercial a consecuencia de la reducción dramática en las importaciones.

Por otro lado, se observó una reducción en el índice de precios al consumidor, lo que constituyó la primera reducción de precios con respecto a la zona euro. Recuérdese que uno de los factores que se suelen mencionar como parte de la pérdida de competitividad de la economía española fue la tasa de inflación por encima del promedio de la zona euro de forma consecuente.

⁵⁵⁸ Ibid., página 79.

⁵⁵⁹ Ibid., página 80.

⁵⁶⁰ Ibid.

Además, durante este periodo se experimentó una reducción en los precios de las viviendas de «un 10% desde su nivel máximo, registrado en el tercer trimestre de 2007, hasta finales de 2009... y el volumen de compraventas se redujo a menos de la mitad⁵⁶¹». Esto provocó una contracción severa en la inversión en vivienda y, consecuentemente, en el empleo de construcción. Dados los altos vínculos interindustriales del sector de la construcción con el resto de la economía, la caída de la actividad constructora arrastró al resto de la economía; dejando a su paso un acervo grande de viviendas nuevas que no pudieron venderse, lo que contribuyó a una baja en el precio de las viviendas nuevas para años posteriores.

Siguiendo el *Informe de la crisis financiera*, la llamada *etapa de la recuperación fallida* se experimentó durante el 2010. Durante este año varias economías industrializadas comenzaron a recuperarse, lo que fomentó sus importaciones, favoreciendo así los sectores exportadores de otras economías. España se benefició de esta coyuntura, y aunque su demanda interna sólo experimentó un magro crecimiento interanual de 0,5% durante el segundo trimestre de 2010⁵⁶², el producto interior bruto registró pequeñas alzas interanuales durante tres trimestres consecutivos de 2010 (desde el segundo hasta el cuarto trimestre) debido al alza que se apreció en su sector exportador, lo que hizo que la economía registrara un detente en la tendencia a la baja, o una tasa de “crecimiento” del 0,0%. A esto se le conoce en España como un «fin de la recesión», y por esto el *Informe* lo denomina el *periodo de la recuperación fallida*. «La reducción del déficit exterior y la mejora de la competitividad ya estaban en marcha, pero distaban de ser completas» pues se mantenían los niveles elevados de endeudamiento exterior y la tasa de desocupación seguía en alza. Además, seguía en deterioro la posición financiera de las administraciones públicas. Varios ejercicios de proyecciones económicas esperaban una recuperación gradual, aunque «no exenta de riesgos». Sin embargo, la incertidumbre financiera causada por las crisis de Grecia e Irlanda elevaron los niveles de desconfianza sobre el resto de las economías que se encontraban todavía frágiles, afectando así a la economía española. De esta manera, «el diferencial de rentabilidad de la deuda soberana española a diez años con respecto a la alemana llegó a situarse por encima de los 200 pb a finales de 2010, y las entidades de crédito

⁵⁶¹ Ibid., página 82 y 83.

⁵⁶² El resto de los trimestres, desde el tercer trimestre de 2008 hasta el cuarto trimestre de 2013 la demanda interna a precios constantes registró caídas continuas en este renglón. Cuando se examina en términos anuales, la demanda interna a precios constantes se contrajo en 0,5% durante este periodo. Véase https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735576581.

experimentaron dificultades para acceder a los mercados mayoristas de financiación... [lo que]... erosionó la confianza de las empresas y familias y supuso un freno para la reactivación del gasto privado⁵⁶³».

Ante el crecimiento del déficit y de la deuda que comienza a observarse durante este año, el gobierno tomó medidas para atajar estos problemas, asumiendo una política procíclica. En particular, «la política fiscal pasó de ser abiertamente expansiva a contractiva, en línea con la orientación fijada en UE, con el consiguiente efecto negativo sobre las rentas de los hogares y el consumo y la inversión públicos⁵⁶⁴». A principios de 2010 se aprobó el *Plan de Consolidación Fiscal 2010-2013*, que buscaba reducir el déficit en un periodo de cuatro años, «basado sobre todo en reducciones del gasto público» acompañadas de aumentos tributarios y eliminación de incentivos para la inversión en vivienda. Mientras transcurría el año se siguieron aprobando medidas de austeridad para intentar equilibrar las finanzas públicas. Sin embargo, las condiciones económicas continuaron deteriorándose, lo que llevó al gobierno a continuar sus políticas procíclicas: reformas en el sistema de las pensiones y de “flexibilización” laboral. También se hicieron cambios en los sistemas regulatorios en las instituciones financieras para requerirles mayores reservas de capital y hacerlas más sólidas ante las fluctuaciones económicas⁵⁶⁵.

Como se dijo anteriormente, la contracción general en la demanda interna estuvo paliada por el crecimiento del sector exportador. A su vez, se percibió una ligerísima mejoría en los balances de las administraciones públicas. Sin embargo, la incertidumbre internacional comenzó a afectar severamente la confianza en la capacidad de las entidades financieras y del sector público para retomar una senda sostenible en sus estados financieros, lo que incrementó sus costes de financiación, lo que implicó una contracción adicional en el crédito, y una vuelta al decrecimiento severo de la economía. A este periodo, que no es más que una extensión de la crisis inicial, el *Informe* le llama el periodo de *la segunda recesión*, iniciada en 2011. Tanto el

⁵⁶³ Ibid., página 83.

⁵⁶⁴ Ibid., página 84.

⁵⁶⁵ Ibid.

PIB a precios constantes como el empleo volvieron a reducirse, y la tasa de paro llegó al 23% para fines de 2011⁵⁶⁶.

Cuando se examinan distintos sectores durante este periodo, puede apreciarse que el inmobiliario se redujo severamente, «con una caída frente al año anterior del 30 % en el volumen de compraventas de vivienda y del 11 % en los precios⁵⁶⁷», mientras que todos los agentes, intentando reducir sus niveles de deuda (“desapalancándose”) de forma simultánea provocó a su vez una mayor contracción en el crédito del sector privado, lo que acentuó la morosidad y el crecimiento del crédito dudoso «especialmente en el caso de las cajas... y se deterioraron adicionalmente las perspectivas de resultados de las entidades⁵⁶⁸»

Ante esta situación, «el Gobierno aprobó un aumento de los requerimientos de capital de las entidades de crédito⁵⁶⁹», pero el deterioro de la economía agregada fue tal que los objetivos del déficit público no fueron cumplidos, «lo que situó la deuda pública, a comienzos de 2012, en un 69 % del PIB, más de 30 puntos superior a la observada en 2007⁵⁷⁰».

3. Detonantes y desarrollo de la crisis en Puerto Rico

Como se mencionó en la sección de los antecedentes, con la eliminación del incentivo tributario federal para la atracción de inversión extranjera en Puerto Rico, comenzó a notarse una desaceleración en la actividad económica. Sin embargo, esta se hizo más patente con la recesión que se experimentó en 2001, y que coincidió con la recesión en los EE.UU.⁵⁷¹ El Estado siguió enfrentando dificultades para alcanzar las proyecciones de recaudos, y a pesar de

⁵⁶⁶ Ibid., página 85.

⁵⁶⁷ Ibid.

⁵⁶⁸ Ibid.

⁵⁶⁹ Ibid., página 85-86.

⁵⁷⁰ Ibid.

⁵⁷¹ K. L. KLIESEN, *The 2001 Recession: How Was It Different and What Developments May Have Caused It?*, en «Review» 85 (octubre 2003) 5, 23-37.

todas las medidas tomadas, fueron insuficientes para llevarlos a una trayectoria de crecimiento sostenible⁵⁷².

Tomando como medida los ingresos netos al fondo general⁵⁷³ como proporción del producto nacional bruto, ésta se situó en 17,4 por ciento en el año fiscal 1995, y a partir de dicho año, y con algunas fluctuaciones, la tendencia de dicha proporción ha sido a la baja. Ya para el año fiscal 2010 esta proporción alcanzó el valor de 12 por ciento, y aunque en los últimos años creció ligeramente debido a distintas medidas extraordinarias para aumentar los ingresos del fisco, el valor de esta tasa para el año fiscal 2016 fue cercano al 13 por ciento. Por otro lado, si se examina el comportamiento de los recaudos al fisco a precios constantes, puede advertirse que están por debajo de los niveles de 1987. «Toda esto ayuda a ilustrar que el Estado ha tenido dificultades para aumentar sus fuentes de ingreso. Ante las insuficiencias en dichos recaudos el Estado recurrió al aumento en la emisión de deuda para subsanarlas⁵⁷⁴».

Además de las dificultades con sus recursos que el Estado enfrentaba debido a la contracción del sector manufacturero, los precios del petróleo crudo y sus derivados siguieron en aumento, lo que le restaba más ingresos para la demanda interna, la cual incluye la capacidad de gasto del Estado. Como se mencionó anteriormente en este mismo capítulo, la subida de los precios del crudo, y su mantenimiento en niveles altos por un periodo de tiempo relativamente prolongado representaron un lastre muy pesado para la actividad económica, que limitaron a su vez los recursos del Estado. Además, la dependencia de Puerto Rico del crudo tanto para el transporte como para la generación de electricidad representa una limitación importante a la hora de atraer empresas intensivas en capital, cuyos niveles de demanda energética son considerables.

Y como si fuera poco lo anterior, ya para el 2006 se comenzó a experimentar una desaceleración en la subida de los precios de las viviendas; y entre fines de 2007 y comienzos de 2008 los precios de las viviendas iban ya en franco decrecimiento. La actividad de la

⁵⁷² Véase a F. L. LUGO CAMACHO, *La crisis económica de Puerto Rico: Breve reseña y algunas consideraciones*, en R. M. MORENO FLÓREZ (Ed.), *Problemas actuales del Derecho civil y del desequilibrio económico*, Madrid, Dykinson, 2017.

⁵⁷³ Esto es, los ingresos correspondientes al gobierno central del Estado.

⁵⁷⁴ Ibid., página 192.

construcción (vista a través del empleo en la construcción, los permisos de construcción, y las ventas de cemento) inició una caída significativa a partir de 2007. Por ejemplo, el empleo en el sector de la construcción pasó de promediar 66.100 en 2006 a 23.100 en 2016 (una reducción del 65 por ciento), mientras que las ventas de cemento se redujeron de 42.7 millones a 11.6 millones de sacos de cemento (una disminución de 72,8 por ciento) durante el mismo periodo. Esto constituyó un verdadero desplome de la industria de la construcción, que es la que contiene mayores conexiones interindustriales locales, por lo que se ha utilizado tradicionalmente para reactivar a la economía en casos de contracciones económicas. El descenso de esta industria a niveles tan bajos fue sólo el ejemplo más claro de los ajustes a la baja que se observarían, en menor grado, en otros sectores económicos.

Todos los factores expuestos comenzaron a reflejarse en la actividad económica de Puerto Rico desde finales de 2005, y entre el primer y el segundo trimestre de 2006 dicha actividad inició sus caídas interanuales de forma continua, según evidencia el índice de actividad económica que publicaba el Banco Gubernamental de Fomento, y que ahora publica el Banco de Desarrollo Económico de Puerto Rico⁵⁷⁵. Estas caídas son consecuentes con las cifras del PNB a precios constantes según las publica la Junta de Planificación de Puerto Rico⁵⁷⁶.

Además, «la crisis financiera iniciada a finales de 2007, principalmente por el mercado de hipotecas subóptimas en los Estados Unidos, provocó una contracción severa en el crédito en EE.UU. El gobierno federal tuvo que intervenir en el rescate de bancos, de compañías aseguradoras, y hasta de empresas automotrices. Para Puerto Rico, esta crisis se tradujo, entre otras manifestaciones, en el cierre de varios bancos locales y en la salida de bancos internacionales con sucursales en Puerto Rico. Todo esto agravó la contracción que ya venía experimentando la economía de Puerto Rico desde el primer trimestre de 2006⁵⁷⁷». Lo que importa destacar y notar es que la crisis financiera de EE.UU. fue un agravante de la situación económica y fiscal en la que ya se encontraba Puerto Rico. Su actividad económica se encontraba en

⁵⁷⁵ <https://www.bde.pr.gov/BDESite/PRED.html>.

⁵⁷⁶ <http://jp.pr.gov/Economía/Apêndice>

⁵⁷⁷ Véase LUGO CAMACHO, op. cit., página 193.

contracción desde hacía año y medio para cuando la crisis financiera mundial comenzó a manifestarse.

Cuando la crisis comenzó a asomar en 2008, la administración federal de turno puso en funciones un plan de estímulo económico basado fundamentalmente en reembolsos tributarios, con la idea de estimular el consumo privado⁵⁷⁸. Pero este estímulo fue insuficiente para reactivar la economía, lo que demuestra que la magnitud de la crisis se había subestimado. Luego, «la política del gobierno federal se dirigió a contener el contagio y a lidiar con la recesión. Las dos medidas legislativas más importantes fueron el *Programa de Alivio para los Activos con Problemas* (TARP, por sus siglas en inglés) dirigido a proveerle apoyo a las instituciones financieras, y la *Ley de Recuperación y Reinversión Americana* (ARRA, por sus siglas en inglés) dirigida a proveerle estímulo a la economía⁵⁷⁹».

Las acciones del gobierno federal para contrarrestar la crisis representaron para los bancos localizados en Puerto Rico más de mil millones de dólares a través de los fondos TARP (unos préstamos a los bancos locales con problemas de liquidez), y poco menos de siete mil millones de dólares en programas para promover la gestión económica en sectores tales como educación, sanidad, vivienda, y proyectos de infraestructura. A estos fondos se le conocieron en EE.UU. y en Puerto Rico como los fondos ARRA⁵⁸⁰.

Como se verá en el próximo capítulo con un poco más de detalle para algunas de las medidas, la administración en Puerto Rico reaccionó de múltiples formas ante la crisis. Algunas de sus respuestas eran incoherentes, según las mismas exposiciones de motivos de la legislación que se manejó durante ese periodo.

⁵⁷⁸ S. WAMHOFF – M. GARDNER, *Federal Tax Cuts in the Bush, Obama, and Trump Years*, Washington, DC, Institute of Taxation and Economic Policy (ITEP), julio 2018.

⁵⁷⁹ Véase en LIBRARY OF CONGRESS. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE – NANTO, DICK KAZUYUKI, *The Global Financial Crisis: Analysis and Policy Implications*, RL34742, 2 de octubre de 2009; p. 4. (Traducción del autor).

⁵⁸⁰ Véase en <https://www2.pr.gov/presupuestos/presupuesto2011-2012/Resumen%20del%20Presupuesto/Ley%20de%20Reinversi%C3%B3n%20y%20Est%C3%ADmulo%20Econ%C3%B3mico%20Federal.pdf>

Sin pretender ser exhaustivo, ya que dos de ellas se discutirán en el próximo capítulo, las medidas locales más importantes para atender la crisis en orden de aprobación fueron las siguientes:

La *Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico* (Ley número 7 de 2009) fue una ley de emergencia de consolidación fiscal que combinaba recortes en el gasto público, aumentos tributarios temporales, y suspensión temporal de la renegociación de convenios colectivos que hubiesen vencido durante un periodo determinado⁵⁸¹. Lo más extravagante de esta legislación fue que, bajo el llamado de emergencia fiscal, el Estado despidió a funcionarios con el fin de reducir el déficit. La cesantía de funcionarios en un momento en el que la economía se encontraba en franca contracción acrecentó la reducción de la actividad económica y no logró la reducción del déficit que pretendía⁵⁸². Luego se aprobó una ley para promover el retiro temprano de los funcionarios que cualificasen⁵⁸³.

El recrudecimiento de la crisis y la escasez de fondos para el Estado llevó a la administración a promover y poner en vigor la Ley 154 de 2010, conocida como la *Ley del impuesto a las corporaciones foráneas*⁵⁸⁴. Esta ley impuso un arbitrio de 4 por ciento a las exportaciones de las compañías foráneas cuando sus ventas brutas excediesen los 75 millones de dólares. El éxito de este impuesto depende de que el Tesoro federal reconozca el pago del tributo a Puerto Rico como un crédito deducible de los impuestos federales que le corresponde pagar a dichas empresas en los EE.UU., lo que el Tesoro ha estado haciendo desde el establecimiento del gravamen. El arbitrio tenía carácter temporal, y disminuía a través del tiempo, pero la insuficiencia de fuentes de recaudos para el fisco hizo que la administración siguiente lo convirtiera en permanente. Al presente, esta fuente de ingresos del Estado es una de las más importantes.

⁵⁸¹ COMMONWEALTH OF PUERTO RICO, *Financial Information and Operating Data Report*, Government Development Bank & Department of the Treasury, 2010; páginas 14-18.

⁵⁸² Véase en COMMONWEALTH OF PUERTO RICO, *Commonwealth of Puerto Rico Financial Information and Operating Data Report, December 18, 2016*, p. 153; en <http://www.gdbpr.com/documents/CommonwealthofPuertoRicoFinancialInfoFY201612-18-16.pdf>.

⁵⁸³ Ley número 70 de 2010.

⁵⁸⁴ Consúltese <http://www.hacienda.gobierno.pr/comerciantes/contribucion-sobre-ingresos/impuesto-corporaciones-foraneas>.

Por otro lado, a finales de 2010 y a inicios de 2011 la administración pasó legislación para la reducción de impuestos a las personas físicas y a las sociedades – individuos y corporaciones – con el propósito de «fomentar el desarrollo económico y la creación agresiva de empleos⁵⁸⁵». A estos fines se pasaron dos piezas legislativas, que al final constituían una *reforma tributaria*: la Ley número 171 de 2010, y la Ley número 1 de 2011. Ambas piezas pretenden fundarse en la idea de que el gobierno debe intervenir lo menos posible en la actividad económica. Nótese que esta legislación se pasó luego de haber pasado la ley que le impone el arbitrio a las exportaciones para las compañías foráneas. Los ingresos que se obtienen de las empresas foráneas subsidiaron el recorte tributario de estas dos leyes.

La administración que comenzó en enero de 2013 intentó algunas medidas para reactivar la economía antes de formular un plan de consolidación fiscal. La Ley número 1 de 2013 tuvo el propósito de incentivar la creación de puestos de trabajo. Los incentivos incluían la reducción de requisitos de permisos para el establecimiento de nuevos negocios o la expansión de los existentes, subsidios para empleos de personas que estuvieran desempleadas, y subsidios con los alquileres de propiedades utilizadas para la producción. Esta legislación no tuvo resultados perceptibles.

La primera ley de consolidación fiscal de esa administración fue la *Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* (Ley número 66 de 2014). En esta ley, como en la Ley número 7 de 2009, se declaraba también un estado de emergencia fiscal, e intentaba reducir el gasto público por vía de “congelamiento” de gastos y recortes. No hubo despidos involuntarios en la administración, pero sí se congelaron plazas, aumentos, y renegociaciones de convenios colectivos. Esta ley no provocó una reducción significativa en los niveles del déficit gubernamental.

Las dificultades presupuestarias seguían creciendo, y algunas operaciones de las corporaciones públicas estaban siendo subsidiadas por el gobierno central. Para atender esta situación se aprobó la *Ley para el Cumplimiento con las Deudas y para la Recuperación de las Corporaciones Públicas de Puerto Rico* (Ley número 71 de 2014). «Esta ley procuraba proveerle al gobierno un mecanismo para reestructurar las deudas de las corporaciones públicas que se

⁵⁸⁵ Véase la exposición de motivos de la Ley número 171 del año 2010.

encontraran bajo circunstancias apremiantes. Sin embargo, esta ley fue impugnada inmediatamente en los tribunales federales, y el Tribunal Supremo de los Estados Unidos confirmó su invalidez en *Puerto Rico et al. v. Franklin California Tax-Free Trust*, 136 S. Ct. 1938 (2016) planteando que el Código Concursal Federal (el *U.S. Bankruptcy Code*) excluye al Estado Libre Asociado a desarrollar una ley concursal autóctona⁵⁸⁶».

Ya para ese momento, en 2016, se veía la insuficiencia de las medidas locales para atajar la crisis, y la administración propulsó la aprobación de la Ley número 21 de 2016, conocida también como la *Ley de moratoria*. También se aprobó con carácter de emergencia para intentar controlar aún más los gastos, y detener el pago de algunas obligaciones financieras del Estado.

Cercano a la aprobación de esta ley y de la sentencia del Tribunal Supremo de los EE.UU. arriba mencionada, este mismo tribunal dictó una sentencia relacionada a un procedimiento penal, con unos fundamentos que se utilizarían para reafirmar los poderes plenarios que tiene el Congreso de EE.UU. sobre sus territorios. Se trata de *Puerto Rico v. Sánchez Valle*, 136 S. Ct. 1863 (2016), un caso de *ne bis in ídem*. La importancia de este caso no radica en su sustancia, sino en su fundamento: «ordinariamente no se puede procesar a un acusado dos veces por la misma falta. Una excepción viene dada por la doctrina de la *doble soberanía*, que plantea que *soberanías diferentes* pueden procesar de manera independiente. De forma más específica, un estado de la Unión puede instar un procedimiento contra un acusado de forma independiente a un procedimiento que se lleve en una corte federal. Pero, esta sentencia afirma que la *fuerza última de poder* en Puerto Rico viene dada por el Congreso federal; y por tanto, Puerto Rico no puede procesar a un acusado ya procesado por el mismo delito en una corte federal, ya que no tiene una *soberanía* separada de Estados Unidos⁵⁸⁷».

La significación de este caso es que le facilitaba al Congreso de los EE.UU. el aprobar la *Ley de Supervisión, Gerencia y Estabilidad Económica para Puerto Rico*, o PROMESA por sus siglas en inglés⁵⁸⁸. Ante las dificultades por parte del gobierno local de cumplir con los pagos a la deuda, el Congreso de Estados Unidos aprobó PROMESA. Esta ley creó una *Junta*

⁵⁸⁶ Véase LUGO CAMACHO, op. cit., página 195.

⁵⁸⁷ Ibid., páginas 195-196.

⁵⁸⁸ *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act*, Public Law 114–187.

encargada de supervisar los asuntos fiscales de Puerto Rico y de la reestructuración de sus deudas⁵⁸⁹. A pesar de que esta ley se dirige originalmente a Puerto Rico, sería aplicable a cualquiera de los territorios insulares no incorporados de los EE.UU. si se encontraran en una situación similar de quiebra.

La aprobación de esta ley federal parece demostrar el fracaso de las políticas locales de consolidación fiscal. Sin argumentar la idoneidad o el desacierto de las medidas tomadas para enfrentar la crisis en Puerto Rico, los hechos apuntan a que los choques externos fueron de tal magnitud que, aun con las mejores políticas locales puestas en marcha, sería inevitable un ajuste mayor, debido a la insuficiencia de estas políticas.

⁵⁸⁹ U. S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *Puerto Rico: Factors Contributing to the Debt Crisis and Potential Federal Actions to Address Them*, Washington, DC, U. S. Government Accountability Office, 9 mayo 2018, página 14. Véase también D. A. AUSTIN, *The Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (PROMESA; H.R. 5278, S. 2328)*, Washington, DC, Congressional Research Service, 1 julio 2016, y a M. de los Á. TRIGO, *Los Estados Unidos y la PROMESA para Puerto Rico*, San Juan, Puerto Rico, América en Libros, 2017.

CAPÍTULO V:

Consolidación fiscal y enseñanzas de la crisis: análisis de legislación

En el primer capítulo se presentaron brevemente algunos aspectos del fenómeno de globalización y sus influencias y concomitancias sobre las dimensiones económicas y jurídicas. También se expuso el contexto en el cual se gestó y se desenvolvió la crisis. En el segundo capítulo se presentaron algunas justificaciones de la intervención del Estado en la actividad económica, y sus implicaciones con respecto al estudio del Derecho y la Economía y al del Derecho Público Económico. Dentro de esta discusión, se explicaron las razones generales de la intervención del Estado en la actividad económica, las políticas económicas para dichas intervenciones, y los instrumentos disponibles dentro de cada tipo de política económica y sus efectos. Terminó dicho capítulo con el modo en el que el *Derecho Público Económico* enfoca los temas de intervención del Estado en la economía, sus distintas manifestaciones y órganos de influencia, y el paso que ha venido experimentando el Estado, de uno de gestión más directa a otro de intervención indirecta mediante mecanismos regulatorios. El tercer capítulo expuso las consideraciones generales prácticas en torno a la acción fiscal del Estado en su carácter de estabilizador de la demanda agregada; y ante una crisis económica, su límite viene dado por la capacidad de emitir deuda y mantener bajo control tanto los déficits como el crecimiento de los niveles de deuda. El capítulo concluyó con los problemas centrales asociados a la consolidación económica y los momentos óptimos para ponerla en funciones. Y el cuarto capítulo presentó someramente el desarrollo de la crisis, tanto en sus aspectos generales en EE.UU. y Europa, como en sus desenvolvimientos particulares en España y Puerto Rico.

Este capítulo tratará ya con el análisis de las medidas de ajuste fiscal que tomaron dos gobiernos para enfrentar sus respectivas crisis fiscales. Como se vio en el primer capítulo, las crisis de España y de Puerto Rico fueron de diversa índole causadas en un principio por factores totalmente diferentes. Sin embargo, cuando la crisis financiera que se inicia en los EE.UU. comienza a transmitirse por todo el mundo, tanto en España como en Puerto Rico se toman distintas medidas para capearla. En este capítulo se examinarán las medidas en términos generales, y en específico, las medidas fiscales. Como ya se elaboró en el segundo capítulo, la política monetaria puede llevarse a cabo de forma más o menos independiente, por parte de los administradores asignados a esa tarea. Sin embargo, la política fiscal tiene un componente de discrecionalidad que requiere su evaluación por parte del poder legislativo. Por consiguiente, tanto las medidas de expansión del gasto público, como la consolidación posterior que se da del

mismo tienen que aprobarse por el poder legislativo. Y serán algunas de estas medidas las que examinaremos para sus semejanzas y diferencias al intentar aplicar unos principios económicos en la práctica jurídico-política.

Sin embargo, para contextualizar el análisis de algunas leyes de consolidación fiscal, se presentarán algunos elementos previos que ayudarán a una mejor comprensión de las intenciones, alcances, y resultados de estas leyes.

A. Consideraciones previas

1. Entes supraestatales como mecanismos para estabilizar el presupuesto

a) Planteamiento general

Como se ha visto en algún capítulo anterior, y sin entrar en los detalles sobre lo que constituye *insostenibilidad de la deuda pública*, las trayectorias insostenibles de deuda no son recomendables para ningún país ni ningún gobierno. Esto se torna más importante en países que conforman una unión monetaria, donde el valor de la moneda depende en gran medida de la solidez económica de cada uno de los Estados miembros de dicha unión. Y a su vez es imperativo, cuando dicha unión monetaria no tiene un aparato fiscal unitario que pueda servir de amortiguador o de balance cuando algunos de sus países miembros sufren de algún choque económico externo asimétrico – es decir, que afecta a una porción de la unión, no a la unión en su totalidad –. Ante esta última situación, la política económica más poderosa de la que disponen es la política fiscal, la que con más eficacia pudiera hacerle frente a un choque externo asimétrico.

Pero dicha política fiscal no puede ser insostenible. Para evitar una situación de insostenibilidad, existen mecanismos de presión supraestatales que ayudan a los países a vigilar sus finanzas públicas. Por ejemplo, a los países con préstamos del FMI se les requiere que cumplan con unas condiciones que equivalen a restricciones en el uso de sus finanzas públicas, lo que sería equivalente a decir que dicha institución es un ente supraestatal que incide en las decisiones fiscales y presupuestarias de dichos países.

En lo que sigue se presentarán dos instituciones supraestatales que restringen la política fiscal de los países miembros que componen uniones monetarias; particularmente para España desde el lado de la Unión Europea, y para Puerto Rico, desde la parte de EE.UU.

b) España

A pesar de que los presupuestos son asunto bajo control directo de los distintos Estados y entes a cargo de su administración, para los Estados miembros de la UEM existen mecanismos supranacionales o supraestatales de vigilancia o fiscalización presupuestaria. Con anterioridad al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria – el llamado «Pacto Presupuestario» – se habían establecido requisitos de control de déficits y de deuda para los países miembros de la UEM⁵⁹⁰. A pesar de que se habían establecido valores de referencia en torno a los déficits y los niveles de deuda pública como proporción del PIB, y que se especificaban las sanciones, no quedaba claro el procedimiento para llevarlas a cabo. En otras palabras, a pesar de todos los procedimientos regulatorios en materia fiscal, estos no han sido suficientes para «evitar la sucesión de desequilibrios macroeconómicos, financieros y presupuestarios en la Eurozona ni la posterior crisis de deuda soberana que se produjo en algunos países de la zona⁵⁹¹».

De acuerdo a Martínez Soler, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento tiene tres objetivos fundamentales: primero, busca establecer «un pacto presupuestario que conduzca al equilibrio o al superávit a los Estados firmantes, que éstos deberán incorporar a su Derecho interno, y cuyo incumplimiento podría suponer sanciones económicas para el estado miembro en cuestión... [segundo] se pretende la coordinación de las políticas económicas y de convergencia que conduzcan a la información den tiempo real de los planes de emisión de deuda pública de los Estados firmantes, y que consiga asegurar que se cumpla el calendario de reformas de política económica... [y tercero] se busca fortalecer la gobernanza de la zona euro⁵⁹²». Dentro de la incorporación de las directrices expuestas en este tratado al Derecho interno, el inciso 2 del artículo 3 declara que las reglas a incorporarse deberían ser preferiblemente de rango constitucional, algo que España hizo con la reforma del artículo 135 de la Constitución española, como se verá más adelante.

⁵⁹⁰ Véase el art. 126 del TFUE.

⁵⁹¹ J. A. SOLER MARTÍNEZ, *El derecho de la Unión Europea ante la crisis: consideración especial de los mecanismos de rescate e incidencia en el desarrollo constitucional de la Unión Europea*, Madrid, EDISOFER, 2018; página 189.

⁵⁹² Ibid. páginas 190-191.

En otras palabras, este tratado contiene un mecanismo preventivo y otro sancionador para cuando un país miembro no cumpliera con los requisitos de déficit y deuda. Asimismo, el tratado establece los requisitos de *déficit estructural* como un máximo de 0,5 por ciento del PIB, y de la deuda pública con un máximo de 60,0 por ciento del PIB. Las desviaciones con respecto a estas cifras se aceptarían sólo en caso de «circunstancias excepcionales», entendidas estas como «aquel acontecimiento inusual que esté fuera del control de la Parte Contratante afectada y tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas o aquellos períodos de grave recesión económica⁵⁹³».

Recientemente, Olivier Blanchard, quien fue economista jefe del FMI desde finales de 2008 hasta finales de 2015, recomendaba que la Unión Europea flexibilizara sus restricciones en torno a los déficits y a los niveles de deuda pública que impone a sus Estados miembros⁵⁹⁴. Sus razones se fundan en que, ante tipos de interés tan bajos, ante economías que están muy por debajo de sus niveles potenciales, y ante una política fiscal tan restrictiva, no se justifican reglas tan estrictas; refiriéndose particularmente a la regla de no sobrepasar los niveles de deuda pública en más de 60 por ciento con respecto a los respectivos niveles de producto interior bruto. Destaca que no se trata de darle *carta blanca* a los gobiernos de los Estados miembros para que gasten desmedidamente. La Comisión Europea debería fijarse en los Estados que lleven situaciones insostenibles de deuda, no en estar *microgerenciando* la política fiscal de cada uno de sus Estados miembros. En este sentido, a pesar de que la idea de tener un ente supraestatal que vigile las situaciones presupuestarias de los Estados miembros pudiera ser importante para el mantenimiento de la estabilidad del euro, el celo excesivo en dicha vigilancia puede mantener a la región en tasas de crecimiento por debajo de su potencial, con las consecuencias sociales que eso comporta.

c) Puerto Rico

Hasta hace muy recientemente, los límites de la política fiscal en Puerto Rico eran directamente establecidos por el Estado Libre Asociado; e indirectamente, por las acciones del Congreso de los EE.UU. en cuanto a los incentivos fiscales que provee para que empresas

⁵⁹³ Art. 3 del TECG.

⁵⁹⁴ O. BLANCHARD, *Europe Must Fix Its Fiscal Rules* | by Olivier Blanchard, Project Syndicate, en <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-must-relax-budget-deficit-rules-by-olivier-blanchard-2019-06> (Accedido: 11 junio 2019).

foráneas se establezcan en Puerto Rico. Pero en términos estrictamente presupuestarios la política era establecida localmente, y en términos de la emisión de deuda, sus límites estaban determinados por la demanda de la deuda de Puerto Rico en los mercados norteamericanos⁵⁹⁵.

Sin embargo, en 2016, cuando las autoridades locales declararon que la deuda no podría ser pagada en los términos pactados⁵⁹⁶, se precipitó, como se ha mencionado en el capítulo anterior, la acción del Congreso de EE.UU. para aprobar la PROMESA, o la Ley de Supervisión, Gerencia y Estabilidad Económica para Puerto Rico⁵⁹⁷. La aprobación de esta ley no es un mecanismo de presión para estabilizar el presupuesto, sino que es un ente que procura forzar dicho resultado. Es decir, como contrapartida para frenar las acciones de los acreedores de la deuda pública y reestructurar la deuda, el Congreso entendió que se requería imponer un mecanismo de control directo para el control presupuestario.

2. La Constitución como mecanismo para estabilizar el presupuesto

a) Art. 135 (según enmendado) de la Constitución Española

La modificación del artículo 135 de la CE tiene una trayectoria relativamente larga. Para no ir tan lejos, se puede ver el principio de la estabilidad presupuestaria según expuesto en el *Tratado de la Unión Europea* de 1992 (Maastricht) donde se presentaron los criterios de la disciplina presupuestaria que harían posible la creación de la moneda única. Esta trayectoria continuó con los tratados subsiguientes. Por ejemplo, el Tratado de Ámsterdam de 1997, conocido como el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, terminó estableciendo un procedimiento para el control de los déficits públicos; y que situaba como déficit excesivo aquel por encima del 3 por ciento del PIB, y como deuda excesiva aquella por encima del 60 por ciento del PIB. La aplicación de este pacto confrontó problemas de aplicación a comienzos de la primera década

⁵⁹⁵ Dentro de los beneficios especiales de la que disfrutaba la deuda de Puerto Rico era la llamada *triple exención* la cual eximía a sus tenedores de pagar impuestos federales, estatales y locales sobre los réditos de dicha deuda. Esto quedó consignado en la Ley Jones de 1917, la segunda legislación del Congreso en torno al establecimiento del gobierno civil en Puerto Rico.

⁵⁹⁶ Véase la Ley Núm. 21 del año 2016, Ley de Moratoria de Emergencia y Rehabilitación Financiera de Puerto Rico.

⁵⁹⁷ Public Law 114-187. Para una discusión de esta ley véanse a R. EMMANUELLI JIMÉNEZ – Y. COLÓN COLÓN, «PROMESA»: *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act*, San Juan, Puerto Rico, Ediciones SITUM, 2017; y a M. de los Á. TRIGO, *Los Estados Unidos y la PROMESA para Puerto Rico*, San Juan, Puerto Rico, América en Libros, 2017.

del siglo XXI⁵⁹⁸, y para 2005 se aprobaron algunos cambios que constituyeron una reforma sobre dicho pacto. Esa reforma se trasladó a España con la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP)⁵⁹⁹.

Poco después, y con el *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, suscrito en Lisboa en 2007, se vuelve a plantear la necesidad de limitar los déficits excesivos, tal y como lo expresa el art. 126 de dicho tratado. Ese artículo instrumenta un procedimiento para la regulación de los déficits excesivos; con elementos inicialmente de advertencia, y luego con métodos coercitivos.

Por otro lado, la crisis europea provocó un afán de establecer políticas coordinadas para enfrentarla. Esto se traduce en «un mayor intervencionismo comunitario⁶⁰⁰», que insistió en limitar los niveles de déficits y deuda de los Estados comunitarios. Además, importó a los distintos países miembros reglas de control fiscal de dudosa reputación teórica. Esto favoreció «la fuga informal de los asuntos presupuestarios de los Estados miembros hacia la Comisión y, sobre todo, el Consejo de la Unión Europea⁶⁰¹». Como se expuso en un apartado anterior, con el *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria* se aceptó incorporar en el ordenamiento estatal las reglas de déficit y de deuda que dictaba la Unión Europea, con preferencia a que se hiciese con normas de rango constitucional.

Esto dio pie a la reforma del art. 135 de la CE, cuyas «se sitúan... en la reforma del *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, el *Pacto por el euro plus* y el *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza*⁶⁰²». Esta reforma declara que las administraciones públicas «no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos», detalla que los déficits deben limitarse tanto para el gobierno central como para las comunidades autónomas,

⁵⁹⁸ Véase a M. Á. MARTÍNEZ LAGO, *Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en la Unión Europea y en España. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, en *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: el artículo 135 de la Constitución española*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, 131-171; en las páginas 138 y 139.

⁵⁹⁹ Ibid., página 141.

⁶⁰⁰ Ibid., página 144.

⁶⁰¹ Ibid., página 145.

⁶⁰² Ibid., página 153.

y anuncia la creación de una ley orgánica que articule y operacionalice los principios establecidos en dicho artículo. Dentro de las normas que incluye dicha reforma aparecen el principio de estabilidad presupuestaria como principio constitucional, la autorización por ley para emitir la deuda pública, y el principio de prioridad de pago de la deuda pública⁶⁰³. Este principio de prioridad de pago elevado a principio constitucional pudiera presentar grandes conflictos ante una depresión económica.

La reforma del artículo 135 de la CE ha recibido muchas críticas desde distintas perspectivas⁶⁰⁴. Martínez Lago comenta que «[c]on la estabilidad presupuestaria se ha incurrido en un exceso de legislación y en graves defectos de aplicación. Y para lo que no sirvieron las leyes que precedieron, se opta ahora por llevarlo a la Constitución, y a leyes de desarrollo del Estado... sin que tanta actuación legislativa tenga porqué garantizar el efectivo cumplimiento...⁶⁰⁵».

b) Art. VI, sección 7 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico

En esta sección se establece que «las asignaciones hechas para un año económico no podrán exceder los recursos económicos totales calculados para dicho año económico, a menos que se provea por ley para la imposición de contribuciones suficientes para cubrir dichas asignaciones». Esta es la cláusula constitucional de presupuesto balanceado. Es sencilla y corta. La cláusula ha presentado dificultades en lo que se entiende por *recursos*. ¿Incluyen estos recursos fuentes tributarias corrientes, o admitiría el endeudamiento? Según una de las discusiones suscitadas en la Asamblea Constituyente, donde se discutió específicamente la pregunta de «qué significa la frase, “los recursos totales calculados para dicho año económico”», se contestó

⁶⁰³ J. GARCÍA ROCA, *El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento*, en *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: el artículo 135 de la Constitución española*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, 173-234; en página 207.

⁶⁰⁴ Véanse a M. Á. MARTÍNEZ LAGO, *Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en la Unión Europea y en España. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, 131-171; a J. GARCÍA ROCA, *El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento*, 173-234; y a M. E. CASAS BAAMONDE, *El gobierno económico de la Unión Europea y el Estado social*, 235-286; los tres artículos en *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: el artículo 135 de la Constitución española*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013. Cada uno de estos autores presenta un recuento del modo de llegar a la reforma de este artículo, y comentan las posibles consecuencias del mismo desde sus respectivas perspectivas académicas.

⁶⁰⁵ MARTÍNEZ LAGO, op. cit., página 154.

que «[l]os recursos totales incluyen los ingresos contributivos o totales de índole general o de índole especial. Incluyen además, cualquier superávit que pueda haber de años económicos, de ejercicios económicos anteriores; incluye ingresos no contributivos como el producto de la venta de propiedades... sobrantes de beneficios obtenidos por corporaciones públicas, ayudas federales..., y los recursos que se alleguen mediante la emisión de bonos, que es una de las maneras que tiene el Estado de levantar fondos para el desarrollo de su programa⁶⁰⁶». En otras palabras, a pesar de que se incluyó una cláusula de presupuesto balanceado, en dicho presupuesto se incluía la emisión de deuda como una de las formas para balancearlo. Sin embargo, de la misma discusión se entendía que dicho endeudamiento para cubrir el exceso de gastos no podría ser recurrente, sino que dicho exceso tendría que cubrirse con aumentos en las contribuciones.

Por otro lado, el balance presupuestario hacía referencia al gobierno central. Esto no necesariamente incluía el balance presupuestario de las distintas corporaciones públicas, pues al momento de redactarse la Constitución se esperaba que las corporaciones públicas tendrían presupuestos balanceados o con superávits. Mientras la economía esté en crecimiento y las corporaciones públicas en buen estado financiero, la cláusula de presupuesto balanceado no debe presentar mayores problemas. Sin embargo, cuando algunas corporaciones comenzaron a sufrir déficits continuos, tuvieron que ser subsidiadas por el Estado. Y bajo este escenario, la cláusula de presupuesto balanceado estaría siendo violada no por las actividades del gobierno central, sino por sus corporaciones públicas; dando paso así a un sobreendeudamiento del Estado. A la deuda generada de esta manera se le conoce en Puerto Rico como *deuda extraconstitucional*.

c) Resumen de la sección

Tanto en España como en Puerto Rico existen cláusulas constitucionales de presupuestos balanceados. En el caso de España el artículo es detallado, pues, como muestra García Roca, dicho artículo cumple múltiples funciones relacionadas con la estabilidad presupuestaria⁶⁰⁷;

⁶⁰⁶ CONVENCION CONSTITUYENTE DE PUERTO RICO, *Diario de sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico: 1951 y 1952.*, San Juan, Puerto Rico, LEXIS-NEXIS de Puerto Rico, Edición conmemorativa 2003; página 893.

⁶⁰⁷ GARCÍA ROCA, op.cit. página 207.

mientras que el de Puerto Rico es más escueto, planteando solamente que las asignaciones (el gasto) y los recursos (ingresos de diversa índole) tienen que estar en balance.

Sin embargo, la práctica demuestra que dichas cláusulas no garantizan el balance presupuestario, particularmente cuando las economías se encuentran bajo condiciones de *estrés* financiero. Parafraseando a Martínez Lago en el pasaje antes citado, no por constitucionalizar el principio se garantiza el cumplimiento del mismo.

3. Agencias de control fiscal como mecanismo de estabilización presupuestaria

a) En general

Otro mecanismo que se ha utilizado para controlar los presupuestos es la creación de agencias independientes de supervisión fiscal. Algunos han sugerido la creación de este tipo de agencia para fortalecer la vigilancia sobre la estabilidad presupuestaria⁶⁰⁸, aunque en la práctica no puedan forzar dicha estabilidad. Estas agencias no deben confundirse con las instituciones que llevan a cabo funciones de contraloría, que en el caso de España las realiza la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), y en Puerto Rico la Oficina del Contralor. Las funciones de auditoría o contraloría realizan análisis *ex post* de los eventos contables de ingresos y gastos, mientras que las agencias fiscales independientes intentan hacer un análisis *ex ante* de los eventos contables⁶⁰⁹.

Muchos países tienen instituciones que efectúan el análisis de contraloría o de auditoría; pero todavía son pocas las agencias fiscales independientes a través del mundo. El *Congressional Budget Office* cumple la función de una agencia fiscal independiente: no tiene control sobre el presupuesto, pero advierte de las consecuencias macroeconómicas de largo plazo que tienen los presupuestos que se aprueban. Son pocos los países que tienen este tipo de agencia, pero luego de la crisis han proliferado, ante la necesidad de orientar las políticas hacia

⁶⁰⁸ Véase a G. KOPITS, *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*, en «OECD Journal on Budgeting» 11 (24 octubre 2011) 3, 1-18; L. CALMFORS, *The Role of Independent Fiscal Policy Institutions*, CE-Sifo Group Munich, 2011.

⁶⁰⁹ G. KOPITS, *Ibid.*

trayectorias sostenibles de déficits y deuda⁶¹⁰. Sin embargo, algunos estudiosos entienden que, aunque pueden ser de ayuda en orientar la dirección presupuestaria, no son ni necesarias ni suficientes para alcanzar la disciplina presupuestaria⁶¹¹, en gran medida porque no puede dejarse a cargo de un funcionario no electo el *poder de la bolsa*. Sin embargo, con arreglos institucionales bien diseñados y respetados entre políticos electos y funcionarios, sería posible armonizar las funciones de las agencias fiscales independientes y las agencias a cargo del presupuesto.

b) España (Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AI-ReF))

Esta ley orgánica se fundamenta «en el desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el artículo 135 de la Constitución Española⁶¹²», y que ya se había apuntado en la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros; donde se les requiere a los Estados miembros que sigan unas normas detalladas para el diseño de los presupuestos nacionales. Particularmente se les requiere que los sistemas de contabilidad de ingresos y gastos públicos estén sujetos a controles internos y auditorías que puedan llevarlas a cabo agencias independientes.

Con este propósito se creó la «Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, que velará por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas. Con ese fin, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal valorará las previsiones macroeconómicas que se incorporen a los proyectos de presupuestos y escenarios a medio plazo y analizará la implementación y la ejecución

⁶¹⁰ Véase en G. KOPITS, *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford; New York, Oxford University Press, 2013; G. KOPITS, *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*, en «OECD Journal on Budgeting» 11 (24 octubre 2011) 3, 1-18; L. CALMFORS, *The Role of Independent Fiscal Policy Institutions*, CESifo Group Munich, 2011.

⁶¹¹ C. WYPLOSZ, *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*, National Bureau of Economic Research, marzo 2012. Véase también a R. BEETSMA – X. DEBRUN, *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, 29 enero 2018;

⁶¹² Véase el preámbulo de esa ley orgánica.

de las políticas fiscales, con la finalidad de detectar de forma temprana las posibles desviaciones en los objetivos perseguidos⁶¹³». Esta agencia tiene la capacidad de formular opiniones sobre legislación que tenga algún impacto presupuestario y de presentar recomendaciones. La ley establece que la agencia dispondrá de los recursos necesarios para que pueda llevar a buen término las tareas que se le asignan.

c) Puerto Rico (Ley número 21 de 2016 - Ley de moratoria de emergencia y rehabilitación financiera de Puerto Rico– capítulo 6: creación de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico (AAFAF))

La Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico (AAFAF) fue creada el 6 de abril de 2016, dentro de la llamada *Ley de moratoria de 2016*. El propósito de la ley fue múltiple, y en su capítulo sexto se incluían las disposiciones para la creación de esta agencia; cuyo objetivo era «actuar como agente fiscal, asesor financiero y agente informativo del Estado Libre Asociado y sus corporaciones públicas, instrumentalidades, comisiones, autoridades, municipios y subdivisiones políticas y para asistir a dichas entidades a enfrentar la grave emergencia fiscal por la que atraviesa el Estado Libre Asociado. La Autoridad también supervisará los asuntos relacionados a la reestructuración o el ajuste de una obligación cubierta y coordinará e implantará medidas de contingencia para dichas obligaciones cubiertas». Esta Autoridad se fundó por una administración que no permaneció luego de las elecciones al final de 2016. Con el cambio de gobierno a inicios de 2017, la administración aprobó la Ley número 2 de 2017, que derogaba el capítulo 6 de la Ley número 21 de 2016 – la *Ley de moratoria*, en cuyo capítulo 6 creaba a la AAFAF – una ley orgánica para la refundación de la misma agencia, con el mismo nombre, y con capacidades muy similares a la ley de 2016, aunque ampliadas para participar en negociaciones con los acreedores para reestructurar la deuda pública, y servir de entre el gobierno y la Junta de Supervisión Fiscal. Sin embargo, al presente es esta última quien lleva el liderazgo para velar con que se cumplan los planes fiscales.

⁶¹³ Ibid.

B. Ejemplos de leyes fiscales expansivas al inicio de la crisis

1. Introducción

Como se ha expuesto anteriormente, al principio de la crisis muchos países adoptaron medidas de política económica para contrarrestar sus efectos. Estas medidas originalmente fueron expansivas, y no fue sino hasta que comenzaron a percibirse unos desbalances fiscales insostenibles que las autoridades europeas tomaron el camino de la consolidación fiscal; mientras que en EE.UU. las políticas expansivas siguieron su curso, aunque con mucha menor intensidad.

Para el caso español, pueden identificarse dos periodos claros de medidas tomadas por el poder legislativo. El periodo que va de 2008 a 2011, bajo la IX Legislatura, con gobierno del PSOE en mayoría; y el periodo que va del 2011 hasta el 2012, bajo la X Legislatura, con gobierno del PP⁶¹⁴. Durante el primer periodo, entre los años 2008 y 2009 se pasaron medidas expansivas con el propósito de reactivar la economía, fomentar el empleo, y sanear algunas instituciones financieras. Algunas de estas medidas tenían propósitos muy específicos, pero otras tenían un carácter más general. A modo de ejemplo se presenta una de las medidas fiscales expansivas de aquella legislatura.

2. España

El Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, titulado *Medidas de impulso a la actividad económica*, contenía una serie de modificaciones tributarias para favorecer el aumento del consumo y la inversión privada en construcción. En el primer capítulo de la ley se proveyó, entre otras cosas, de una transferencia de 400 euros para las personas, y las respectivas modificaciones en las leyes tributarias para que esta transferencia no tributase. La idea era que la transferencia fuera utilizada en su totalidad en la economía privada sin que el gobierno recuperase parte de la misma por vía del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF). Por esta razón el Real Decreto-Ley tuvo que modificar a su vez la ley que regula el IRPF.

El segundo capítulo presentaba unas medidas para fomentar el empleo, mediante «subvenciones para el proceso de búsqueda de empleo y para facilitar la movilidad geográfica... [y

⁶¹⁴ Véase en F. J. VILLAR ROJAS, *Capítulo 2. Crisis económico-financiera; crisis de la administración pública*, en *El derecho ante la crisis: nuevas reglas de juego*, Barcelona, Atelier, 2013, 43-84.

mediante otras] medidas de orientación, formación e inserción ya vigentes, que se verán reforzadas». La idea era intentar reducir la tasa de paro que ya se veía en alza debido al colapso que ya comenzaba a experimentarse en el sector de la construcción.

Es notable el tono de optimismo que se expresaba en la primera oración de la exposición de motivos de dicho Real Decreto-Ley: «Como resultado del elevado dinamismo de los últimos años y de la orientación de la política económica y presupuestaria, en la actualidad, la economía española goza de unos sólidos fundamentos». Y si sólo se destacan las cifras de crecimiento del PIB, del nivel de la deuda pública, y de la situación deficitaria, España en efecto tenía buenas perspectivas. El problema era, y ahora se reconoce más claramente, que el crecimiento en los ingresos públicos que se observó durante el periodo previo al estallido de la crisis estuvo asociado a la burbuja inmobiliaria: los recaudos aumentaban porque el valor de los inmuebles – y con ellos, el valor de los recaudos fiscales que resultaban de las transacciones con dichos inmuebles. Tan pronto como los precios cesaron de crecer, y posteriormente el crédito hipotecario se contrajo, los recaudos se afectaron negativamente y el gasto público comenzó a ascender – en parte como efecto de los estabilizadores automáticos de los que se habló en otro capítulo.

En resumen, las primeras manifestaciones de la crisis no se evaluaron en su justa perspectiva, y se minimizaron los riesgos de que la contracción económica fuese más profunda y generalizada, para lo cual el Estado no tendría recursos propios suficientes para enfrentarla. El problema del diagnóstico fue similar en los EE.UU.

3. EE.UU.

En EE.UU., al comienzo de la crisis, el gobierno federal pasó una ley conocida como la *Ley de Estímulo Económico de 2008*. Entró en efecto en febrero de 2008, y su propósito era inyectarle dinero a la economía por vía de transferencias directas a las personas físicas que pagaban impuestos, bajo un determinado nivel de ingresos. Para inicios de ese año ya la economía norteamericana daba muestras de debilidad, y con esta inyección se perseguía desvanecer los riesgos de que entrase en recesión.

La ventaja de este tipo de medida (tanto la de EE.UU. como la de España) es que resultaba de fácil diseño e implantación, pero su impacto no era necesariamente el esperado debido a que gran parte de las familias que ya se habían endeudado significativamente utilizaron estos

reembolsos tributarios para pagar deudas ya incurridas, por lo que la actividad fue menor que si el gasto lo hubiese hecho el Estado directamente en la actividad económica.

Sin embargo, como se ha visto anteriormente, la recesión llegó de forma intensa, y la administración que le siguió a Bush, la de Obama, diseñó e implantó la *Ley de Recuperación Americana y Reinversión de 2009* (American Recovery and Reinvestment Act of 2009, mejor conocida como ARRA). Esta ley fue una más amplia, con diferentes iniciativas, en las que predominaban aquellas donde el gobierno federal pudiera financiar proyectos de inversión pública.

También se aprobaron medidas para favorecer las compras de vehículos de motor, y ayudar así a la industria automotriz, donde dos de los tres grandes productores de automóviles en los EE.UU. tuvieron que ser rescatados.

4. Puerto Rico

Los intentos de reactivar la economía en Puerto Rico fueron más erráticos, debido en gran medida a los cambios de gobierno que se experimentaron durante todo el periodo de crisis. Ninguno de los dos partidos principales ha revalidado desde que estalló la crisis en 2006; y la administración a cargo mientras comenzaba la contracción económica tenía una legislatura de oposición. De esta manera, las políticas expansivas fueron muy limitadas.

Con el cambio de gobierno en 2009, la nueva administración aprobó casi en sus inicios la Ley número 7 de 2009, que fue la primera ley de consolidación fiscal que se había aprobado en Puerto Rico en época reciente, y de la que se hablará con más detalle en un apartado subsiguiente. Sin embargo, aprobó también otras leyes que intentaban estimular la economía. La Ley número 8 de 2009 modificaba a la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura para aprovechar y agilizar el desembolso de los fondos federales provenientes de ARRA, la Ley de Recuperación Americana y Reinversión, lo que constituía una medida expansiva dentro de las medidas de contracción económica que pretendían balancear el presupuesto. Además, se aprobó la Ley número 9 de 2009, conocida localmente como la *Ley del Plan de Estímulo Económico Criollo*. Esta ley asignaba unos fondos para estimular la compra de viviendas, para distribuir fondos a pensionados de bajos ingresos, y otras medidas adicionales.

Al igual que en otros lugares, las medidas del gobierno de Puerto Rico no serían suficientes para contrarrestar la crisis. Como se vio en el capítulo anterior, la desindustrialización que ya se observaba, junto con el alza de los precios del crudo hacía que cualquier medida local fuese insuficiente. Y como las medidas de consolidación estaba empeorando la posición fiscal del gobierno, se recurrió a más endeudamiento para paliar la crisis.

C. Legislación de urgencia (emergencia) para la consolidación fiscal

1. Consideraciones generales

Las consolidaciones fiscales durante una recesión – que como se ha expuesto en capítulos anteriores, no son recomendables – suelen aparecer cuando existen peligros crecientes, o cuando los acreedores de la deuda del Estado que consolida así lo estiman, de incumplimientos en el servicio de la deuda⁶¹⁵. El Estado se encuentra en un dilema entre cumplir con los servicios públicos que demanda la población o aumentar los pagos por el servicio a la deuda que se tornan crecientes ante situaciones de inestabilidad e incertidumbre. Durante la llamada *crisis de la deuda soberana* en Europa, muchos Estados europeos miembros de la Eurozona optaron por la consolidación.

Dado que los episodios de desconfianza crediticia suelen ser precipitados, se requieren medidas rápidas para atenderlos. A pesar de que sería recomendable tener de antemano una lista de medidas restrictivas, ordenadas según la magnitud y la intensidad de sus efectos, para cuando un episodio de incertidumbre crediticia aparezca ir respondiendo de forma ordenada ante las demandas del mercado y ante los distintos eventos que se vayan sucediendo, la realidad es muchísimo más complicada, y la incertidumbre suele estar acompañada de la imprevisibilidad.

Debido a lo anterior es por lo que en distintos países existen mecanismos legales para atender estos imprevistos. En España existe la figura del Real Decreto-Ley, para atender

⁶¹⁵ S. GUICHARD et al., *What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences*, Paris, OECD, 2007; S. BARRIOS – S. LANGEDIJK – L. PENCH, *EU fiscal consolidation after the financial crisis. Lessons from past experiences*, Brussels, European Commission, julio 2010; M. MOLNÁR, *Fiscal consolidation*, en «OECD Journal: Economic Studies» 2012 (4 enero 2013) 1, 123-149.

precisamente situaciones de emergencia, particularmente económicas⁶¹⁶. La figura del Real Decreto-Ley proviene del artículo 86 de la Constitución Española. Es un tipo de legislación que se emite en «caso de extraordinaria y urgente necesidad», con fines de rápida tramitación y que «no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general». Distíngase en la exposición de motivos las constantes referencias de que las medidas requieren de una acción rápida, urgente, y que este concepto pudiera calificarse como *indeterminado*⁶¹⁷. En el caso de Puerto Rico se utilizan las declaraciones de emergencia, basadas en la Constitución, concebidas para declararlas «cuando estén claramente en peligro la salud o la seguridad públicas, o los servicios públicos esenciales» y que se han utilizado para las consolidaciones fiscales sobre la premisa de que sin dicha consolidación se verían afectados los servicios públicos esenciales⁶¹⁸.

De hecho, en las exposiciones de motivos para estas medidas de emergencia, tanto en España como en Puerto Rico se suelen presentar las razones económicas que las impulsan. Es fundamental que el público quede enterado de las justificaciones que llevan al Estado a implantar unas medidas que suelen ser incómodas, particularmente en momentos de crisis.

Existen algunos artículos que critican el uso extensivo de las declaraciones de emergencia o del uso de los reales decretos-leyes durante los últimos años⁶¹⁹. Pero es precisamente en situaciones de crisis en que estos métodos son imprescindibles. Ante situaciones de colapso económico (*financial meltdown*), donde las acciones para contrarrestarlas necesitan implantarse con muy poco tiempo a partir del evento desencadenador, no puede esperarse que el proceso parlamentario corriente pueda generar una respuesta efectiva. Quizá las críticas deban ir más

⁶¹⁶ Véase a M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho administrativo. Parte general*, Madrid, Tecnos, 10ª ed 2014, página 169, que dice que la finalidad esencial del decreto-ley debería ser la de responder a, citando una sentencia del Tribunal constitucional de España (STC 23/1993), « coyunturas económicas problemáticas ». Sánchez Morón destaca que este tipo de medida es más común durante los periodos de crisis económica.

⁶¹⁷ F. S. MORENO, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Madrid, Civitas, S.A., 1976.

⁶¹⁸ Ver las secciones 18 y 19 del artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

⁶¹⁹ A. DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, *Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley*, en «Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid» (2011) 24, 137-178; Y. G. LUGO, *Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia*, en «EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad» 0 (marzo 2013) 4, 102-117.

dirigidas en torno a las medidas que se proponen dentro de estos procedimientos acelerados, más que al procedimiento mismo.

Esta sección tratará de las características generales que se observan en la promulgación de las leyes de consolidación fiscal; y se presentarán como ejemplos dos proyectos de consolidación fiscal aprobados en España mediante reales decretos-leyes (el Real Decreto-Ley 8 de 2010, de 20 de mayo; y el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio), y dos proyectos aprobados en Puerto Rico mediante las declaraciones de estado de emergencia (la Ley número 7 de 2009, y la Ley número 66 de 2014). Ambas leyes constituyen un conjunto de medidas que intentan atajar crisis presupuestarias en sus respectivos territorios. A pesar de las diferencias de estructura y procedimiento de ambas leyes, existen unos supuestos y soluciones comunes a la hora de enfrentar los problemas del gasto público. Para cada una de las piezas legislativas se describirán los contenidos más importantes y sus implicaciones económicas, para presentar finalmente una posible evaluación de sus resultados.

2. España

a) Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo – Medidas extraordinarias para la reducción del déficit público

Este real decreto-ley presenta medidas extraordinarias que tienen como objetivo la reducción del déficit público. Como se ha visto en capítulos anteriores, estas medidas de consolidación pudieran efectuarse por vía de reducción de gastos, por la del aumento de los ingresos, o por una combinación de ambos esfuerzos. Sin embargo, como se presentará a continuación, todas las medidas aprobadas fueron por vía del recorte del gasto público.

El real decreto-ley bajo análisis comienza con una explicación del por qué se ha llegado a la necesidad de consolidar las cuentas presupuestarias. Reconoce que al comienzo de la crisis fue necesaria una política expansiva para tratar de «paliar las consecuencias de la crisis y preservar los niveles alcanzados de desarrollo y bienestar». Sin embargo, y como es natural en una situación de recesión donde se aplica política fiscal expansiva para intentar contrarrestarla, las finanzas públicas se deterioraron gravemente, por lo que el desbalance presupuestario «ahora debe ser corregido como requisito esencial para alcanzar una recuperación económica sólida y duradera». Estas declaraciones revelan un vuelco en la visión de política económica del gobierno: por un lado, dice que la política fiscal expansiva fue necesaria para contrarrestar la caída en la actividad económica, y en la oración siguiente dice que, dado el deterioro de las finanzas

públicas, deben implantarse medidas de consolidación fiscal «como requisito esencial para alcanzar una recuperación económica sólida y duradera». Es decir, el gobierno, en dos años, pasó de una visión keynesiana de la política fiscal, que se justifica en medio de una recesión, a afirmar lo contrario y adoptar la hipótesis de la *austeridad expansiva*; la que afirma que, consolidando el presupuesto aun en una recesión, devolverá la trayectoria de crecimiento económico.

Continúa la exposición con una explicación por la cual se adopta este cambio de política: la necesidad de cumplir con «la actualización Plan de Estabilidad y Crecimiento 2010- 2013... [en el que] se establece como objetivo... la reducción del déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas hasta el 3 por ciento del Producto Interior Bruto». Cita a su vez otros planes de austeridad que tienen como objetivo la reducción del déficit público y la implantación de dichos requisitos limitativos del déficit al resto del aparato estatal, entendiéndose con esto a las comunidades autónomas y a las ciudades.

Con esa explicación como fundamento, se procede a exponer las medidas destinadas a la consolidación. La primera se dirige a la disminución de la «masa salarial del sector público en 5 por ciento en términos anuales». La justificación para esta medida proviene de la magnitud de lo que el gasto de personal representa con respecto a la totalidad de los gastos corrientes. Presenta la proporción de empleados en el sector público con respecto al total de empleados, situándola en 13 por ciento en 2010, y señala que es una cifra que se ha reducido ligeramente con respecto a 2005; y que es una cifra más baja que las correspondientes para Alemania – 14,5 por ciento – y para Francia – 25,2 por ciento. Esta reducción en las retribuciones aplica para todos los empleados públicos, ya sean del gobierno central, como también los de las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Pero en vez de cortar las retribuciones en 5 por ciento para todo el personal, se recortan con carácter de progresividad, de modo que los sueldos más bajos paguen una proporción menor que los sueldos altos, y que en su totalidad el recorte constituya un 5 por ciento. También entre las medidas con respecto al empleo público, se suspenden parcialmente las cláusulas económicas de los convenios colectivos.

La segunda suspendió «excepcionalmente la revalorización de las pensiones de carácter contributivo para el año 2011». También aquí existiría cierta progresividad, pues se excluyen de esa suspensión las «prestaciones más bajas, que afectan a las personas más desfavorecidas, como son aquellas pensiones que están por debajo de la pensión mínima fijada para cada año»,

las pensiones no contributivas, y las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez no concurrentes. También se presentan medidas para modificar el régimen transitorio para la jubilación parcial.

La tercera detuvo la aplicación retroactiva de las prestaciones por dependencia. No se trata de suspender las prestaciones por dependencia, sino de ponerle un límite a las reclamaciones por las mismas.

La cuarta dejó sin efecto el pago por nacimiento o por adopción. Esta deducción en el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas o el pago por la Seguridad Social por razón de adopción o nacimiento se había establecido en 2007, era de unos 2.500 euros anuales por nacimiento o adopción, y constituía un incentivo para atenuar la crisis demográfica de España.

La quinta se revisan los precios de los medicamentos con el fin de reducir la factura farmacéutica a cargo del Estado. En este sentido, se continúan con los esfuerzos establecidos en el Real Decreto-Ley 4/2010, de 26 de marzo, en el que ya se planteaban reducciones a la factura pública de los precios de los medicamentos.

La sexta establece que los ahorros percibidos por las entidades públicas, por razón de estas medidas o por otras razones, habrán de utilizarse para la reducción del endeudamiento de largo plazo o para el financiamiento de inversiones.

Por último, estableció el requerimiento de informes por parte de las distintas administraciones y entidades públicas al Ministerio de Hacienda con respecto a contratos de colaboración público-privadas, dado a que este tipo de contratación «pueden representar un considerable impacto a largo plazo sobre las cuentas públicas, al comprometer cuantías significativas de gasto futuro y una posible incidencia en el déficit en términos de Contabilidad Nacional y en el nivel de deuda. Por ello, se establece la necesidad de emitir un informe preceptivo por el Ministerio de Economía y Hacienda, cuya finalidad es determinar las repercusiones presupuestarias, compromisos financieros y su incidencia en el déficit».

Nótese que todas estas medidas van contra el gasto público, ya sea directamente a la búsqueda de reducir los gastos corrientes; o indirectamente, disminuyendo los gastos tributarios – la eliminación de la deducción por nacimiento o adopción – o las transferencias – como la reducción de los copagos por los medicamentos. No se plantearon medidas tributarias, por lo

que estos recortes tienen más impacto sobre las personas de ingreso más bajos; aunque es importante reconocer que la forma de diseñar el recorte del 5 por ciento en la retribución a los empleados públicos, al hacerlo de forma progresiva, disminuye el efecto regresivo de las demás medidas.

Es importante notar también que estas medidas tienen una menor amplitud que las que se propusieron en el real decreto-ley que se analiza a continuación. Esto pudiera indicar que la administración, a mediados de 2010, todavía no reconocía la dimensión del problema en términos de extensión y magnitud. Las implicaciones del colapso en el mercado hipotecario se pensaron inicialmente como que afectarían al sector de la construcción y a la banca; pero sus ramificaciones se llevaron consigo a los demás sectores económicos.

b) Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio – Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad

(1) Introducción

El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio es una colección de medidas que pretenden garantizar la estabilidad presupuestaria y fomentar la competitividad de la economía española. Este decreto-ley modifica diferentes tipos de leyes: laborales y sindicales del sector público, leyes concernientes a la seguridad social, leyes tributarias, leyes que regulan el comercio, y otras. Las declaraciones de urgencia en el preámbulo del decreto facilitan el incorporar legislación de tan diversa naturaleza.

Como en el real decreto expuesto anteriormente, en este decreto se afirma que las causas principales para dichas medidas provienen de los desbalances fiscales que llevaban una trayectoria insostenible y la recaída reciente que experimentaba la economía conllevaría «consecuencias graves de destrucción de empleo». Por eso se anuncia que las medidas implantadas – que son de reducción del gasto público y de aumentos tributarios – pretenden reestablecer el equilibrio macroeconómico y fomentar la creación de empleo.

En la exposición de motivos del real decreto ley se reconoce que las medidas anunciadas tendrían un impacto negativo, pues «[l]as nuevas reformas estructurales son también claves... para generar crecimiento adicional y *compensar parcialmente de esta forma el impacto*

*restrictivo de la política fiscal a corto plazo*⁶²⁰». Sin embargo, se afirma a su vez que los resultados a medio y largo plazo “serán inequívocamente” positivos para recuperar el crecimiento de la economía. Por lo que se ha discutido en distintos lugares de este trabajo, con esto se continúa afirmando la hipótesis de la *austeridad expansiva*, aunque reconociendo que, inicialmente, las medidas tendrán impactos restrictivos.

(2) Descripción según la exposición de motivos

(a) Introducción

La introducción al Real Decreto-Ley 20/2012 de 13 de julio comienza con una relación sobre las condiciones previas a la presentación del documento, destacando la recesión que comenzó en España durante el 2008, y la política económica seguida en aquel momento. De acuerdo a los redactores del documento, estas condiciones provocaron unos desequilibrios económicos insostenibles, y declaran que, de no resolverse rápidamente dichos desbalances, no será posible la recuperación, lo que supuestamente quedó demostrado con los tres trimestres de ligera recuperación durante el 2011 que cedieron a una recaída en la producción⁶²¹. A pesar de que dicha reincidencia no tuvo la intensidad que se observó durante el 2009, sí ha tenido consecuencias graves en los niveles de empleo. A raíz de lo anterior, «las perspectivas para la segunda mitad del año no serán mejores si no se adoptan medidas urgentes». Nótese que en esta última afirmación se revela la misma confusión que surge de la pugna que se da en la teoría y política económica en torno a las causas de la agudización de la crisis: ¿son los «desequilibrios insostenibles» los que provocaron la recaída, o el «crecimiento incipiente» se detuvo porque se frenó la acción expansiva del Estado? Este real decreto-ley opta por afirmar lo primero, con la posible consecuencia de que se agudice la contracción económica por razón de las medidas de consolidación.

Para intentar salir de la recaída productiva se busca diseñar un conjunto de políticas económicas que puedan articular durante el mediano plazo el crecimiento económico y el

⁶²⁰ Énfasis suplido.

⁶²¹ Debe apuntarse, como nota curiosa, que distintas fuentes en España llaman «recuperación» al crecimiento registrado de 0,01 por ciento le llaman recuperación incipiente, a una tasa que pudiera estar en el margen de error de la medida de crecimiento del PIB. Esto fue similar en Puerto Rico, cuando en 2012 se registró un leve crecimiento de 0,5 por ciento en el PNB y algunas personas afirmaron que eso representó el fin de la recesión, y que por eso Puerto Rico ha experimentado dos recesiones desde 2006 al presente; cuando en realidad ese leve crecimiento se debió a un aumento considerable del gasto público durante 2012.

restablecimiento de la «credibilidad en los mercados financieros». Por esto se presenta una variedad de políticas económicas «con objetivos claros en términos de fecha de puesta en marcha y consecuencias sobre el crecimiento cifradas dentro de un marco macroeconómico coherente y plurianual». Estas políticas tendrán dos fundamentos: (1) reformas estructurales, y (2) consolidación fiscal. El propósito de las reformas estructurales es para flexibilizar la estructura productiva del país y prepararla «de modo óptimo para la siguiente fase expansiva del ciclo,... generar crecimiento adicional y compensar parcialmente de esta forma el impacto restrictivo de la política fiscal a corto plazo. A medio plazo, los dos tipos de reformas combinarán efectos en la misma dirección y *serán inequívocamente positivas para recuperar el crecimiento de la economía*, de la producción y del empleo». Nótese nuevamente la declaración que sería consecuente con la hipótesis de la *austeridad expansiva*. La exposición justifica la toma de estas medidas utilizando como base al Programa de Estabilidad y Crecimiento 2012-2015 y su modificación en la reunión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea (ECOFIN) el 10 de julio de 2012. En dicha reunión los ministros de economía de la Unión Europea concedieron a España un año de prórroga para corregir el déficit excesivo y situarlo por debajo del 3% del PIB. A pesar de que el gobierno español tomó medidas encaminadas al cumplimiento de este requisito, no logró sus objetivos en el tiempo esperado, por lo que la Consejo Europeo aconsejó flexibilizar el objetivo de reducir el déficit para por debajo de 3% durante el 2014. Aun con dicha flexibilización no ha sido suficiente, y es por esto que se proponen en este Real Decreto – Ley 20/2012 de 13 de julio medidas adicionales para la reducción de dicho déficit.

Este real decreto-ley, a diferencia del anterior que se examinó, propone medidas tanto de recortes en el gasto público como aumentos en la tributación. Dentro de las medidas de tributación, propone aumentos en los impuestos indirectos sobre el consumo, y da como razón el buscar una convergencia o equiparación con la imposición indirecta en el resto de la Unión Europea, y para hacer esta tributación «más neutral frente al crecimiento a largo plazo». Nótese que la imposición indirecta suele ser regresiva, es decir, que las personas con las rentas más bajas suelen pagar una proporción mayor de sus rentas que las personas de ingresos más altos; y esto plantea un problema de redistribución de la renta a la inversa, es decir, de las rentas más bajas a las más altas. Por esta razón, resulta extraña la expresión de hacer la tributación «más neutral» respecto al crecimiento de largo plazo.

Por otro lado, se adoptan medidas de reducción del gasto público por vía del llamado *gasto tributario*, es decir, vía la eliminación de ventajas tributarias disminución de «las bonificaciones a la contratación en las cotizaciones a la Seguridad Social» o por las «desgravaciones en el IRPF por vivienda». Reconoce que estas medidas fueron útiles en su momento para intentar mantener activo el mercado de viviendas, pero que ahora se necesitan de esos ingresos para el restablecimiento del equilibrio presupuestario. Afirmar el documento que con estas medidas se cumple con las recomendaciones que el Consejo Europeo de dio a España en junio de 2014, y que resume de la siguiente manera: «ampliación de las principales bases impositivas, eliminación de desgravaciones y exenciones y sustitución parcial de la imposición sobre el trabajo por imposición indirecta». Nótese que al ampliar la base de la imposición directa a costa de reducciones en la llamada imposición sobre el trabajo resulta ser una medida regresiva, lo que plantea de por sí una visión específica de la intervención del Estado en torno a su capacidad redistributiva. También destaca la importancia de llevar a buen término estas medidas para hacer del presupuesto que estaba próximo a presentarse un «documento estratégico de primer orden donde se pondrá de manifiesto la coherencia temporal de las medidas con la senda de la nueva Recomendación de Déficit Excesivo para España y el cuadro macroeconómico asociado a las nuevas proyecciones de crecimiento».

El real decreto-ley no sólo consta de medidas de corte fiscal, esto es, de aumentos tributarios y reducciones del gasto público; sino que también propone medidas de corte estructura, es decir, adelanta cambios en las formas en que las administraciones públicas llevan a cabo sus funciones, y en la apertura al sector privado de mercados nuevos para «fomentar el desarrollo de la innovación y de nuevos servicios en sectores críticos para el crecimiento de la productividad y la reducción de costes empresariales». En otras palabras, plantea una mayor injerencia de actividades privadas en la gestión y provisión de servicios públicos, que es coherente con una visión particular dentro de la política económica.

En lo que sigue, se presentan con un poco más de detalle algunas de las medidas propuestas que contiene el real decreto-ley: (1) medidas para mejorar la eficiencia de las administraciones públicas, (2) medidas para modificar la seguridad social, y (3) medidas impositivas. También se mencionarán algunas medidas en torno al desarrollo de infraestructuras.

(b) Medidas en torno a las mejoras de eficiencia de las administraciones públicas

Con el propósito de «reducir el déficit público sin menoscabar la prestación de los servicios públicos esenciales» se plantean medidas para incrementar la eficiencia en la gestión pública. Para justificar las nuevas medidas en esta dirección se hace un recuento de las medidas tomadas anteriormente. Por ejemplo, con el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, se congelaron los aumentos en las retribuciones del personal activo, y también se limitó el aumento la incorporación de nuevo personal al servicio público. Sin embargo, estas medidas no han sido suficientes, por lo que se requieren mayores esfuerzos dirigidos a la racionalización de la gestión pública.

Algunas de las medidas propuestas bajo este apartado son de carácter temporal, y otras de carácter permanente. Dentro de las de carácter temporal se encuentran la supresión de la paga extraordinaria para el año 2012 y la modificación del régimen retributivo del personal bajo seguridad social cuando se halle temporalmente incapacitado.

Dentro de las de carácter permanente se hallan la incompatibilización de prestaciones de pensiones indemnizatorias o compensatorias por cese de funciones en el sector público y la retribución por el ejercicio de un cargo público o privado, la reducción de días de libre disposición, y la reducción del tiempo retribuido dedicado a gestiones sindicales.

Estas medidas atacan el déficit por el lado del gasto, y representan una reducción en los beneficios a los empleados de las administraciones públicas, procurando que dichas medidas sean menos onerosas respecto a las personas de rentas más bajas; pero que tienen impacto sobre sus niveles salariales efectivos, pues a pesar de que son medidas de recorte del gasto público a beneficios no salariales, sí tienen consecuencias sobre la nómina pública y sobre el valor total del trabajo del sector público.

(c) Medidas en torno a la seguridad social y al empleo

El Real Decreto-ley introduce dos medidas para simplificar la gestión de la seguridad social y homogeneizarlo con el régimen tributario.

La primera de ellas modifica el régimen de recargos para «favorecer la aplicación del procedimiento para el aplazamiento del pago de cuotas frente al hasta ahora vigente sistema progresivo de recargos». Este cambio permitiría a quien enfrente dificultades económicas transitorias poder «acudir a los medios de regularización de la deuda establecidos reglamentariamente, en lugar de permanecer en una situación de incumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social». Además, esta medida simplifica la administración del sistema.

La segunda medida modifica las bases de cotización de los trabajadores por cuenta ajena, de forma tal que «aquellos conceptos que son considerados como renta en la normativa tributaria, y como tal tributan a efectos del IRPF, sean incluidos también en la base de cotización».

También se modifican los límites que regían al momento con respecto a las exclusiones de la base de cotización, de tal manera que «se establece un tope máximo de los conceptos que pueden ser objeto de exclusión de la base de cotización, respecto del conjunto de percepciones salariales que individualmente consideradas se encuentran excluidas total o parcialmente».

Estas medidas constituyen, en última instancia, unos ingresos mayores para el sistema de seguridad social, al eliminar exclusiones por las cuales se cotiza, lo cual le alivia la carga al Estado en torno al mantenimiento del sistema de pensiones.

Por otro lado, este Real Decreto-ley presenta unas medidas en torno al ámbito de empleo con miras a cinco objetivos fundamentales: primero, se persigue que la protección al desempleado se dirija a personas que realmente la necesita; segundo, se promueve que el que haya perdido el empleo, que busque otro diligentemente y que regrese prontamente a la ocupación; tercero, se pretende «generar los incentivos necesarios para asegurar la sostenibilidad del sistema público de prestaciones, contribuir al envejecimiento activo, y facilitar la activación de los trabajadores de más edad»; cuarto, se pretende «reforzar el sistema de políticas activas sobre la base del principio de eficiencia, permitiendo que los limitados recursos disponibles se destinen a aquellas iniciativas más útiles para desarrollar la empleabilidad de los trabajadores»; y en quinto y último lugar, se busca «racionalizar el sistema de prestaciones en su totalidad dotándole de una mayor coherencia interna que asegure su equidad».

A estos efectos se reducen las prestaciones a los desempleados de diversa forma, como por ejemplo, reduciendo el volumen de la prestación cuando la persona quede desempleada, «se elimina se elimina la contribución a la seguridad social por parte de la entidad gestora de parte de la cotización que le corresponde al trabajador en situación de desempleo», se refuerza la relación de los beneficios de desempleo al nivel patrimonial del desempleado, y se aumenta la edad para cualificar por el beneficio de desempleo para los prejubilados. También «se suprimen todas las bonificaciones a excepción de las destinadas a la contratación de discapacitados, así como a la contratación, a través de nuevo contrato de apoyo a los emprendedores, de jóvenes, mayores de 45 años parados de larga duración y mujeres. Se mantienen igualmente las bonificaciones a la contratación de jóvenes que se constituyan como autónomos, y personas que sustituyen a víctimas de violencia de género y trabajadores en baja por maternidad».

En resumen, las medidas aquí descritas aumentan la base de cotización para la seguridad social (ya sea aumentando el ingreso a considerar en dicha base, o estableciendo límites en las exclusiones de dicho ingreso para la cotización), y se reducen los beneficios a los desempleados con la idea de aumentar los incentivos de reinserción en el mercado laboral.

(d) Medidas en torno a al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

Para corregir los gastos en este renglón, este real decreto-ley modifica las prestaciones para los participantes en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Además de simplificar el sistema, se dejan «los tres grados en los que se clasifica la situación de dependencia, pero sin niveles», asegurando con esto más atención a las personas con mayor grado de dependencia. También se pretende llegar a un contenido común mínimo de las prestaciones por parte de todas las administraciones actuantes. Finalmente, se reducen las cuantías máximas establecidas para cuidados en el entorno familiar, y a su vez se reducen las cuantías mínimas de financiación del Sistema.

(e) Medidas tributarias

De manera similar a cuando expone las medidas de recorte del gasto público, la exposición de motivos en esta sección discute medidas que se implantaron con anterioridad para atajar la reducción en los ingresos públicos, y vuelve a señalar la insuficiencia de estas, por lo que se hacen necesarias nuevas medidas. Se vuelve a destacar que de esta manera se sientan «las bases

para una recuperación económica estable y duradera». En términos generales, se presentan medidas para aumentos en los siguientes impuestos: Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), y en los Impuestos Especiales. Aquí también se insiste en que, dada la necesidad de incorporar estas medidas de forma inmediata, se «justifica la utilización de la figura del Real Decreto-ley, al concurrir los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad que el artículo 86 de la Constitución Española exige para el recurso a dicho instrumento normativo».

En torno a los aumentos en el IVA, además de las necesidades particulares y apremiantes del fisco español, se añade como justificante el que la Comisión Europea insiste en la necesidad «de que España eleve los tipos de gravamen y amplíe la base del tributo, a fin de buscar el alineamiento de nuestro país con la del resto de socios europeos, donde el tipo medio del impuesto se sitúa en una franja comprendida entre un 15 y un 25 por ciento, frente al tipo medio en España que se sitúa en el 12,2 por ciento». En resumen, se sube el IVA en distintos niveles, se hacen otros cambios para el que otros productos que tributaban a tasas especiales lo hagan ahora a la tasa general, y se establece que la aplicación de esta medida no será inmediata, sino que se demorará hasta el 1 de septiembre de 2014, «de suerte que los distintos agentes económicos concernidos por ellas puedan disponer de un periodo mínimo para su adaptación».

En torno al IRPF, «se suprime en el período impositivo 2012 la compensación fiscal por deducción en adquisición de vivienda habitual aplicable a los contribuyentes que adquirieron su vivienda antes de 20 de enero de 2006». Además, «se eleva el porcentaje de retención o ingreso a cuenta aplicable a los rendimientos del trabajo derivados de impartir cursos, conferencias, coloquios, seminarios y similares, o derivados de la elaboración de obras literarias, artísticas o científicas... que se satisfagan o abonen a partir de 1 de septiembre de 2012, quedando fijado hasta el 31 de diciembre de 2013 en el 21 por ciento».

Finalmente, con respecto al Impuesto sobre Sociedades, se introducen medidas de carácter excepcional para los periodos impositivos 2012 y 2013, se limitan las deducciones correspondientes a los activos intangibles de vida útil indefinida, se modifica la modalidad del pago fraccionado, y se limita a la deducibilidad de gastos financieros para todo tipo de empresa, sin distinción de pertenencia a un grupo mercantil. «Por último, con carácter exclusivo hasta el 30 de noviembre de 2012, se establece un gravamen especial sobre rentas de fuente extranjera».

Nótese que las medidas en torno al impuesto a las sociedades son temporales, mientras que las medidas en torno al IVA son de carácter permanente, argumentándose a favor de una convergencia con el resto de los países de la Unión Europea. Aquí puede plantearse de nuevo el problema de la regresividad de este impuesto, y que sus resultados constituyen una redistribución del ingreso a la inversa.

(f) Medidas de fomento al comercio y a la exportación

Este real decreto-ley contiene también «medidas urgentes de carácter liberalizador en el ámbito de la distribución comercial y de fomento de la actividad en el sector exterior». Dentro de las medidas de distribución comercial, se cambian los horarios de apertura comercial para permitir más intercambio comercial en domingos y días festivos, siguiendo aquí las recomendaciones de organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); y afirma que estos cambios resultarán en un aumento en la productividad del sector comercial, aumentará la competencia, y mejorará las opciones de los consumidores. Se establecen otras medidas urgentes para fomentar formas diferentes de promoción comercial. A pesar de que no se expresa de esa manera, estas medidas son para desregular las parcialmente las promociones comerciales.

Para fomentar la exportación, este real decreto-ley propone la reorientación de «los instrumentos de apoyo a la financiación de las operaciones» de exportación, modificando el Seguro de Crédito a la Exportación, permitiendo una menor participación del Estado, pero sin perder el control de la actividad. También amplía el apoyo de financiamiento de las empresas que pueden dirigir sus actividades al mercado exterior. Finalmente, modifica los fines del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) «para incorporar la atracción y promoción de inversiones exteriores en España».

(g) Otras medidas en torno a infraestructuras, transporte, viviendas, y electricidad

El memorial explicativo en torno a las medidas de infraestructuras es relativamente breve, pues describe sólo las medidas del ámbito aeroportuario (facilitando la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión aeroportuaria), el de autopistas de peaje (derogando la compensación que la Administración General del Estado proveía a las sociedades concesionarias por la pérdida de ingresos) y el de los Planes Estatales de Vivienda (donde se derogan

los subsidios a los préstamos de vivienda, y se reducen los importes de la ayuda abonada por el concepto de Renta Básica de Emancipación de los jóvenes). Las razones que se ofrecen para estos cambios en torno a los subsidios de vivienda es simplemente el de la «insuficiencia presupuestaria y la evolución de los precios de la vivienda».

En cuanto al sector eléctrico, la exposición de motivos del real decreto-ley también declara que las medidas anteriores para tratar de corregir los déficits debido a las tarifas relativamente bajas han sido insuficientes. Por esto aquí se proponen otras medidas con el propósito de equilibrar los balances presupuestarios de este sector. En resumidas cuentas, se implantan medidas para aumentar el pago de los usuarios del sistema eléctrico por el uso de la electricidad.

(3) Conclusiones preliminares

En torno a los justificantes que se ofrecen en la exposición de motivos, se presentan las razones de la insuficiencia de las medidas anteriores para alcanzar unos objetivos predeterminados. Es decir, se declara la existencia de un cúmulo de desequilibrios macroeconómicos, agravados a su vez por las condiciones económicas imperantes. Se afirma que ambas situaciones tienen consecuencias graves sobre el empleo, lo que implica unos niveles altos de desempleo. El propósito de las medidas implantadas es reestablecer el equilibrio macroeconómico y fomentar la creación de empleo. Sin embargo, la variante keynesiana de la teoría económica muestra que ante una situación de demanda agregada deprimida, las medidas de reducción de gasto deprimen aún más la actividad económica, pudiendo provocar un ciclo a la baja que lleve a las autoridades a reclamar la necesidad de otra ronda de ajustes. Alto desempleo, acompañado de unos niveles de baja inflación, son síntomas de una deficiencia en la demanda agregada. De este modo, la receta de los recortes del gasto es totalmente contraria a lo que plantean los resultados de la teoría macroeconómica. Esto implica que un mal diagnóstico de la situación económica – por ejemplo, declarar que las causas de la situación fiscal son resultado de haber adoptado políticas de gasto insostenibles – puede llevar a plantear un remedio equivocado.

Además, se declara al comienzo de la exposición que las medidas a tomarse serán «inequívocamente positivas para recuperar el crecimiento de la economía». Continúa luego justificando dichas medidas siguen las recomendaciones de ECOFIN, un organismo supraestatal cuyas recomendaciones no tienen carácter vinculante, pero dado el contexto general, son muy persuasivas; lo que muestra lo discutido anteriormente del modo en que entes

supraestatales afectan los derechos administrativos internos. Esto se confirma a su vez en la declaración referente a la necesidad de aumentar la imposición indirecta sobre el consumo para asemejarla aún más a la estructura tarifaria del resto de los países de la Unión Europea, sin mencionar que el aumento de dicha imposición es de carácter regresivo, lo que implica una redistribución del ingreso a la inversa, afectando más aún a los sectores más desventajados. Esto se agrava con las demás medidas que les restan protecciones a los desempleados de larga duración o a algunos beneficios de la seguridad social. Por otro lado, plantea medidas de desregulación del sector comercial, lo que tiende a favorecer a los grandes comercios frente a los pequeños establecimientos.

En torno a las justificaciones que se proveen para la realización de los ajustes en las administraciones públicas, en términos generales, los cambios propuestos constituyen una baja en los beneficios de los empleados de las administraciones públicas. Parece razonable el hacer incompatible las pensiones compensatorias y otras similares con respecto al sueldo devengado por el ocupar un cargo público. Mantener ambas compensaciones podría generar resultados perversos (*moral hazard*), donde las consecuencias de una ley pueden ser contrarias a los propósitos iniciales de la misma. Sin embargo, otras medidas, como la de la supresión de la paga extraordinaria de fin de año o la de reducción de días disponibles para diferentes usos, reducen la tasa salarial efectiva de los funcionarios. Por otro lado, la capacidad que provee esta ley para incumplir con los convenios colectivos es una medida típica cuando se declaran situaciones de urgencia económica.

En resumen, la exposición de motivos puede resumirse de la siguiente manera: a pesar de todas las medidas tomadas para controlar el gasto puestas en vigor con anterioridad, las mismas no han sido suficientes; por lo que se requieren otro conjunto de medidas para los mismos propósitos. Según esta misma exposición, el paquete propuesto «inequívocamente» generará resultados positivos en el mediano y en el largo plazo.

Otro punto por destacar en este real decreto-ley es que afecta además beneficios que recibían los desempleados de larga duración, con la justificación de que dichos beneficios propenden a desincentivar el trabajo. Esto recuerda a las conclusiones que se puede llegar con los argumentos de los economistas clásicos, de que todo desempleo es voluntario, y el que está parado es “porque quiere”. Esto es un caso donde el modelo microeconómico para el examen

del mercado laboral, que puede ser útil para el examen de diversas situaciones, si se emplea mal, con las aplicaciones incorrectas, puede llevar a conclusiones fallidas, con los consecuentes resultados en términos de política económica.

Repárese en los aumentos significativos del IVA, una medida a su vez altamente regresiva, es decir, donde el ingreso se redistribuye de la población con ingresos relativamente bajos a la población con los ingresos más altos.

Finalmente, la legislación sobre la desregulación de algunos aspectos del sector comercial tiende a favorecer a los grandes comercios, que tienen más volumen de ventas y pueden ajustarse más a los horarios y maniobrar más los gastos de promoción.

3. Puerto Rico

a) Ley número 7 de 2009 – Ley de emergencia fiscal y de estabilización fiscal

La *Ley número 7 de 2009*, titulada como *Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico*, pero mejor conocida como la *Ley de estabilización fiscal*, o simplemente como la *Ley 7*, fue una ley de consolidación fiscal que consistió en medidas drásticas de recorte del gasto público, de alzas temporales y permanentes en algunos impuestos, y de medidas especiales de financiamiento público para costear los gastos del programa de ajuste presupuestario.

En torno a las medidas de recorte del gasto público, esta ley se caracterizó particularmente por la incentivación de la separación voluntaria de empleados del servicio público. De no cumplirse con las metas presupuestarias de reducción de nómina pública, se procedía a una fase de separación involuntaria o al despido de funcionarios. Fue una ley que tuvo la pretensión de estabilizar las finanzas públicas, evitar que la clasificación crediticia de la deuda pública llegara a «chatarra» – es decir, por debajo del llamado *nivel de inversión* –, y alcanzar el balance presupuestario en sólo dos años, para el año fiscal 2013.

La exposición de motivos expresa que para propósitos de reducir el déficit gubernamental – estimado en aquel momento en 3.200 millones de dólares ; lo que constituía un 42 por ciento de los ingresos para el año fiscal 2010, cerca del 5 por ciento del PNB, y de 3,5 por ciento

del PIB para el mismo año fiscal – se establecen medidas de aumento de los ingresos públicos para cubrir 40 por ciento del déficit, y medidas de recorte del gasto público para cerrar el 60 por ciento de la brecha restante.

Las medidas de aumento de los ingresos públicos se dividen entre medidas temporales y medidas permanentes. Dentro de las medidas temporales se encuentran sobretasas especiales de emergencia de 5 por ciento a individuos, familias y corporaciones, que sobrepasen unos niveles determinados de ingresos; moratorias de algunos créditos tributarios; y un impuesto especial de emergencia sobre la propiedad inmueble para residencias con valores por encima de un determinado nivel. Dentro de las medidas permanentes se incluían aumentos en los impuestos al tabaco, a las bebidas alcohólicas, a determinados vehículos de motor, y una modificación al alza de la llamada contribución básica alterna para el impuesto a la renta de personas físicas.

Las medidas de control del gasto público se concentraban en la reducción de los gastos de nómina. Se aduce que los gastos operacionales de nómina constituían dos terceras partes del total de los gastos operacionales, y que tratar de balancear el presupuesto con medidas que no representaban gastos de nómina harían inoperante al gobierno. Por eso, exponen como necesario la reducción de la plantilla de funcionarios, bajo un plan que constaba de tres fases: la primera fase consistía en el ofrecimiento de incentivos para que los empleados renunciaran voluntariamente al servicio público o que se acogieran a la reducción permanente en la jornada laboral de un día por cada dos semanas, o de dos días al mes. Una vez terminara esta fase, la Oficina de Presupuesto tendría a su cargo certificar por cuánto se habían reducido los gastos de nómina. La segunda fase consistiría en la separación involuntaria de empleados del sector público, comenzando con los empleados transitorios, y luego los de carrera, por orden de antigüedad, y en número hasta cumplir con las metas de reducción del déficit. La tercera fase consistía en «una congelación de todos los aumentos de sueldo, beneficios marginales y todo otro aumento, compensación o beneficio económico, independientemente de la fuente de los mismos, a todos los empleados públicos a partir del 1ro de julio de 2009 y por dos años fiscales»; y en una suspensión de las reglas de permanencia de los empleados públicos a sus funciones en sus respectivas agencias, de modo que el gobierno tuviese flexibilidad de reasignar a los funcionarios a otras agencias públicas, según las necesidades de ofrecimiento de servicios públicos. En la exposición de motivos se presentan algunas razones por la cual no se optó por la reducción general de

la jornada laboral: primero, a que dicha opción implicará la reducción en dos o tres días de jornada de trabajo a la semana, lo que haría al gobierno inoperante; y segundo, de optarse por una reducción de jornada menos intensa, de un día a la semana, implicaría que el balance presupuestario tomaría «no menos de 3 años fiscales».

Las medidas financieras consistían fundamentalmente en una expansión del endeudamiento público, por distintas vías, para financiar las operaciones del gobierno mientras se ponían en marcha las medidas de aumento de los ingresos y recortes en los gastos.

Este conjunto de medidas implicó una acentuación en la caída de la actividad económica que empeoró la capacidad del Estado en aumentar sus recursos, y en reducir la brecha deficitaria. De hecho, luego de la implantación de dichas medidas, el déficit del Fondo General se mantuvo sobre los 1.600 millones de dólares durante toda la duración de la administración que puso en funciones dicho plan, y para el año fiscal 2012 dicho déficit aumentó a más de 2.500 millones de dólares – 3,7 por ciento del PNB. Y tomando la totalidad del déficit, donde se incluyen todos los ingresos del gobierno, este no bajó de 3.500 millones de dólares, alcanzando la cifra de 5.200 millones para el año fiscal 2012 – 7,7 por ciento del PNB⁶²².

Esta ley de consolidación fiscal estuvo acompañada de otras tres leyes para tratar de paliar los efectos recesionarios que necesariamente provocarían las medidas de aumentos tributarios y recortes del gasto público: la llamada *Ley del Programa de Estímulo Económico Criollo* – Ley número 9 de 2009 –; la ley para enmendar las funciones de la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura – Ley número 8 de 2009 –, con el propósito de agilizar la implantación de la Ley Federal de Estímulo Económico – los llamados fondos ARRA–; y la Ley de las Alianzas Público Privadas – Ley número 29 de 2009 – que tenía como propósito agilizar proyectos de inversión con interés público que pudieran llevarse en colaboración con agentes del sector privado.

En resumen, a pesar de que la ley de consolidación fiscal, la Ley 7, imponía unos recortes severos en el gasto y unos aumentos tributarios significativos; se acompañó con unas leyes

⁶²² Véase COMMONWEALTH OF PUERTO RICO, *Financial Information and Operating Data Report*, Government Development Bank & Department of the Treasury, 2016; página 14.

que intentaban estimular la inversión privada por medio de incentivos locales y federales con el propósito de compensar las medidas restrictivas presupuestarias.

Como posteriormente se pudo observar, ninguna de estas medidas fue suficiente ni para estabilizar las finanzas públicas, ni para generar crecimiento económico sostenible. De hecho, acentuaron la contracción económica y aumentaron los niveles de endeudamiento público.

b) Ley número 66 de 2014 – Ley de sostenibilidad fiscal

(1) Introducción

La “Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal”, Ley 66 de 2014, se aprobó con el propósito de declarar un estado de emergencia fiscal, es decir, de declarar un estado de excepción a los fines de poder tomar medidas drásticas de reducción presupuestaria sin tener que enfrentar las limitaciones que imponen otras leyes del Estado.

Esta ley en realidad es una colección de medidas de ajuste fiscal para tratar de equilibrar el presupuesto para el año fiscal 2015, y mantenerlo balanceado en lo sucesivo. Se dictó con carácter de emergencia, utilizando como fundamentos el artículo II, sección 19, y el artículo VI, secciones 7 y 8 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; y complementa dichos fundamentos con premisas argüidas en tres sentencias del Tribunal Supremo de Puerto Rico: *Domínguez Castro et al. v. E.L.A. I*, 178 D.P.R. 1 (2010), *Trinidad Hernández v. E.L.A.*, 188 D.P.R. 828 (2013), y en *Asociación de Maestros de Puerto Rico v. Sistema de Retiro de Maestros de Puerto Rico*, 2014 T.S.P.R. 58. La sección 19 del artículo II de la Constitución faculta a la asamblea legislativa para aprobar leyes que protejan la salud, la seguridad y el bienestar general: “La enumeración de derechos [declarados en artículos anteriores] no se entenderá en forma restrictiva ni supone la exclusión de otros derechos pertenecientes al pueblo en una democracia, y no mencionados específicamente. Tampoco se entenderá como restrictiva de la facultad de la Asamblea Legislativa para aprobar leyes en protección de la vida, la salud y el bienestar del pueblo”. Por otro lado, la sección 7 del artículo VI de la misma carta declara que “[l]as asignaciones hechas para un año económico no podrán exceder de los recursos totales calculados para dicho año económico, a menos que se provea por ley para la imposición de contribuciones suficientes para cubrir dichas asignaciones”; mientras que la sección 8 del mismo artículo dispone que “[c]uando los recursos disponibles para un año económico no basten para cubrir las asignaciones aprobadas para ese año, se procederá en primer término, al pago

de intereses y amortización de la deuda pública, y luego se harán los demás desembolsos de acuerdo con la norma de prioridades que se establezca por ley”. Finalmente, las sentencias citadas de *Domínguez*, *Trinidad Hernández*, y *Asociación de Maestros*, discuten la constitucionalidad de varias leyes de ajuste fiscal.

(2) Descripción de la exposición de motivos

(a) Introducción

La exposición de motivos de esta ley comienza con una explicación en torno a los efectos que las distintas degradaciones del crédito de la deuda pública de Puerto Rico han tenido sobre las finanzas públicas y sobre la economía en general. Dichas degradaciones provocaron «la aceleración de ciertas obligaciones del ELA, la terminación de líneas de crédito o la necesidad de prestar colateral en efectivo para garantizar el pago de ciertos bonos», lo que causaron a su vez una severa limitación de «a liquidez del Estado y su habilidad para cubrir la totalidad de las asignaciones presupuestarias» para el año fiscal 2015. Si el Estado no cuenta con fondos suficientes para el pago de las obligaciones de deuda, continúa la exposición, se pone en riesgo tanto los servicios a la ciudadanía como el mantenimiento de la nómina de los empleados públicos. Al final de la introducción de la exposición de motivos, «se declara la existencia de una situación de emergencia económica y fiscal grave en Puerto Rico» para justificar la aprobación e implantación de esta ley. El propósito fundamental de la misma es el aliviar el problema de liquidez que enfrentan las arcas del gobierno «para poder pagar la nómina de los empleados públicos y sufragar los servicios esenciales que ofrece a sus ciudadanos». Para estos propósitos se propone la implantación «de medidas de reducción de gastos» de tal manera que evite el despido de empleados públicos, que permita la provisión de servicios públicos esenciales (seguridad, sanidad, educación, y asistencia social) y que permita cumplir con los compromisos relacionados a la deuda pública. Esta declaración se justifica con los precedentes judiciales establecidos en las sentencias de *Domínguez* y de *Trinidad*, donde se afirman las facultades del poder legislativo «para aprobar reglamentación económica dirigida a promover el bienestar de la comunidad». Citan también la sentencia de *Asociación de Maestros*, que sostiene que para que las medidas sean constitucionales, las mismas habrán de ser razonables y necesarias, es decir, que no existan «medidas menos onerosas para lograr ese fin».

En la exposición se afirma que las medidas presentadas son las menos onerosas posibles, y para demostrar dicha afirmación procede a exponer varios problemas: la situación precaria de

liquidez del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico, las condiciones económicas de Puerto Rico, las tendencias demográficas de las últimas décadas, la situación de los recaudos de Hacienda, los problemas generales de la deuda pública del gobierno central y de las corporaciones públicas, y las medidas ya tomadas para el presupuesto del año fiscal 2015.

(b) Liquidez del BGF

En torno a la liquidez del Banco Gubernamental de Fomento (BGF)⁶²³, destaca el modo en que su liquidez ha mermado debido al «aumento sustancial en la relación entre los préstamos por cobrar y los activos totales de la entidad». La degradación del crédito del ELA ha encarecido los costes de financiamiento del sector público, y los problemas de liquidez acentúan las dificultades para el pago de las operaciones de las agencias y de algunas corporaciones públicas. A pesar de haberse aprobado distintas medidas para atender la liquidez de dicha institución, las mismas no han sido suficientes para atender la magnitud de la crisis actual. Además, la crisis económica actual ha afectado a todos los demás sectores, incluyendo al sector financiero privado, que tradicionalmente ha provisto financiamiento al sector público. Estas dificultades «continúan reduciendo de manera significativa el crédito extendido al ELA y a otras instrumentalidades públicas, dejando de ser una opción viable de financiamiento interino... [lo que] limita al gobierno a depender de financiamiento para sufragar sus operaciones gubernamentales». En resumen, ante las dificultades que enfrenta el BGF, «es necesario que el ELA apruebe un presupuesto donde los ingresos sean iguales a los gastos, no sólo porque tener un presupuesto balanceado constituye una sana política pública... sino porque los mecanismos utilizados por el ELA en el pasado ya no están disponibles. Los mercados de capital no están dispuestos a financiar déficits presupuestarios. La banca privada tampoco tiene la capacidad ni la disposición para hacerlo». Concluye esta sección afirmando que «es un interés apremiante del Estado controlar el gasto público de manera inmediata, significativa y contundente para poder sufragar los gastos del Fondo General⁶²⁴ sin recurrir a utilizar deuda como origen de recursos».

⁶²³ Se trata de un banco público que está en proceso de desaparición como parte de los procesos de reestructuración de la deuda pública de Puerto Rico, y que proveía financiamiento para el desarrollo de infraestructura pública y para las operaciones del gobierno.

⁶²⁴ Fondo donde ingresan los recaudos del Departamento de Hacienda.

(c) Condiciones económicas actuales

Sobre la condición económica de Puerto Rico, la exposición de motivos destaca que «[l]a capacidad de recaudar fondos, por parte del Estado, está condicionada por el nivel de desempeño de la economía del País». De aquí pasa a hacer un examen somero sobre el crecimiento del producto nacional bruto (PNB) a precios constantes, para mostrar que la recesión experimentada hasta ahora ha sido la más larga e intensa que la economía local ha sufrido desde que existen formas de medir la producción agregada. Comenta que «las recesiones ocurridas en la economía de Puerto Rico, previo al año fiscal 2006, coincidieron con periodos de contracción de la economía de Estados Unidos y de aumentos en el precio del petróleo a nivel global», con lo cual se muestra cierta sincronía entre las recesiones locales con las ocurridas en los EE.UU. Dicha concordancia no ocurre durante la recesión actual, pues «la recesión que comenzó en el año fiscal 2006 tiene unas causas internas particulares entre las que se encuentran las siguientes: la culminación del ‘phase-out’ de la Sección 936 que conllevó la pérdida de más de 150,000 empleos directos e indirectos en el sector manufacturero; el cierre del gobierno durante la crisis fiscal 2006; y los efectos negativos que tuvo la Ley número 7 de 2009⁶²⁵, la cual profundizó la recesión en los años fiscales 2009, 2010 y 2011». Continúa con una comparación de las recesiones anteriores con la más reciente (años fiscales 2006-2011) y comenta que los valores positivos de crecimiento del PNB a precios constantes durante los años fiscales 2012 y 2013 «se debe en gran parte al efecto que tuvo la inyección de alrededor de \$7,000 millones en los fondos provenientes del *American Recovery and Reinvestment Act of 2009* (ARRA por sus siglas en inglés) durante los últimos tres años... [con lo cual] las posibilidades de crecimiento económico en la Isla en los próximos años dependerán exclusivamente de la inversión privada y las exportaciones de bienes y servicios». Concluye afirmando que «la aparente recuperación económica que se observa en la economía de puerto Rico a partir del año fiscal 2013 parece que continuará siendo muy lenta y no permite afirmar que hemos superado la crisis». Esta afirmación está sustentada con el comportamiento reciente del índice de actividad económica que prepara el BGF. Hace un aparte final en la sección para ofrecer razones adicionales que podrían justificar las tasas de crecimiento experimentado en décadas anteriores y que no se han observado en los últimos ocho años: «la actividad generada por el sector de la manufactura de las corporaciones 936,... el flujo de pagos de transferencias del gobierno federal, el efecto

⁶²⁵ Una ley anterior de ajuste fiscal.

compensatorio del empleo público, el uso excesivo de emisiones de deuda para financiar proyectos de inversión pública y el gasto gubernamental, el impulso de la burbuja hipotecaria sobre el sector de la construcción, el endeudamiento del consumidor puertorriqueño, [y] la expansión de la economía de Estados Unidos».

(d) Empleo y tendencias poblacionales

Continúa la exposición con una brevísima sección de los niveles de empleo durante la última década, y muestra las bajas dramáticas tanto en los niveles de empleo como en la tasa de participación laboral. Luego discute las tendencias demográficas más recientes, destacando que durante la década de 2000-2010 Puerto Rico experimentó la primera disminución en el número de habitantes desde 1900, y según estimados de la Junta de Planificación, «esta tendencia decreciente de la variable poblacional se mantendrá hasta por lo menos el año 2030». Esta disminución en la población, con el agravante del envejecimiento general, plantea problemas de recursos humanos con implicaciones en los recaudos de Hacienda, que «no pueden ser compensados, a corto o largo plazo, por cualquier reducción en los costos de ofrecer servicios que presta el gobierno» a la ciudadanía.

(e) Ingresos netos del fondo general y situación deficitaria

En torno a los ingresos netos del fondo general⁶²⁶ la exposición de motivos muestra las dificultades que ha confrontado el gobierno para el crecimiento de dichos ingresos. El total de ingresos netos al fondo general ha aumentado a una tasa anual promedio de 0.7%, en términos nominales, desde el año fiscal 2004 hasta el año fiscal 2013. Si a esa tasa se le restase la inflación anual promedio, de alrededor de 3.0%, se observaría que a precios constantes los ingresos al fondo general se han reducido a una tasa anual promedio de 2.3%. La presentación continúa con cada una de las fuentes principales de ingresos: contribuciones sobre ingresos (de personas, de sociedades, y de corporaciones), impuestos sobre ventas y uso, y arbitrios. En el renglón de contribuciones sobre ingresos se observa una tendencia general a la baja a partir del año fiscal 2008, donde se destaca como razones para dicha tendencia «la recesión económica que comenzó a finales del año 2006, y la disminución en la población de personas en edad productiva». También menciona que la disminución en las tasas impositivas legisladas durante el 2010 y 2011

⁶²⁶ Es decir, los ingresos correspondientes al Departamento de Hacienda.

afectó esta tendencia en los recaudos. Concluye el análisis de este renglón mencionando que durante el 2013 se establecieron nuevos toques en la contribución sobre ingresos corporativos y se introdujo un nuevo impuesto adicional sobre el ingreso bruto de las corporaciones (la llamada “Patente Nacional”), pero que estas medidas no generaron los ingresos esperados; y dadas las condiciones económicas actuales, no se anticipa un aumento significativo en este renglón de recaudos. Sobre el impuesto de ventas y uso tampoco se espera que los recaudos por esta parte aumenten significativamente en los próximos años. Y en términos de los arbitrios, el incremento sustancial observado durante el año fiscal 2011 fue el resultado del arbitrio impuesto a las ventas al exterior de las compañías foráneas, establecido por la ley número 154 de 2010, que genera cerca del 20% de los recaudos actuales. Lo grave de esta situación es que estos recaudos provinieron de 27 compañías, de las cuales sólo 6 de ellas generaron el 75% de ese 20%. Además del exceso de concentración de las fuentes de ingreso de este impuesto, existe el peligro adicional de que este arbitrio expira en el año 2017. Finalmente, con el vencimiento en los próximos años de algunas patentes sobre los productos que se exportan, la amenaza sobre esta fuente es aún mayor. En resumen, «[l]os recaudos por contribución sobre ingresos, impuestos sobre ventas y uso y los arbitrios representan cerca del 90% de los ingresos netos del Fondo General. Estas tres fuentes de ingresos enfrentan grandes retos», que acompañados de las condiciones fiscales, económicas y poblacionales «aumentan el nivel de incertidumbre sobre la cantidad de los recursos con que contará el ELA para cumplir con los servicios que ofrecen a sus ciudadanos».

La exposición pasa luego a un breve recuento de los déficits presupuestarios en los que el Estado ha incurrido durante los últimos trece años, donde en cada uno de ellos «los gastos excedieron los ingresos netos del Fondo General». A pesar de haberse creado una corporación pública para el financiamiento de parte de estos sobregiros, la situación deficitaria no muestra mejoría. De aquí que la deuda pública haya ido en ascenso.

(f) Deuda pública

Luego de la breve explicación de los ingresos y del panorama deficitario, se pasa a una breve explicación del comportamiento de la deuda pública, que pasó de representar 74.8% del producto nacional bruto (PNB) durante el año fiscal 2008, a 94.3% del PNB durante el año fiscal 2012 (sin incluir la deuda pública que no grava al erario). Durante los años fiscales 2009-2012 «la deuda total aumentó en \$17,828 millones, es decir en un 38%» de los cuales gran parte

se utilizó «para financiar gastos operacionales del gobierno». La deuda pública puede dividirse según sus fines de uso en tres: deuda del gobierno central, deuda correspondiente a las corporaciones públicas y deuda de los municipios. Sin tomar en cuenta la deuda pública que no grava al erario, para el año fiscal 2013 la distribución del total de la deuda correspondía 19% al gobierno central, 75% a las corporaciones públicas, y 6% a los municipios. Aquí queda claro que la deuda de las corporaciones públicas representa la mayor carga al total de deuda. Se supone que las corporaciones públicas generen los ingresos necesarios para cubrir sus gastos operacionales. Sin embargo, esto no ha sido así para la inmensa mayoría de ellas. Y cuando han incurrido en déficit operacionales, han recurrido «a solicitar dinero prestado al BGF sin tener fuentes de repago identificadas». En la actualidad, algunas de estas corporaciones públicas «no cuentan con el flujo de efectivo necesario para cumplir con sus obligaciones, incluyendo el repago de su deuda al BGF».

(g) Presupuesto para el año fiscal⁶²⁷ 2015

La exposición continúa con una breve discusión del presupuesto para el año fiscal 2015, y de las medidas de ajuste fiscal ya incluidas en ese presupuesto y en legislación anterior. En esta sección se describen los principales componentes del gasto presupuestario. El gasto presupuestario puede dividirse en componentes que reciben sus fondos mediante ‘fórmulas’ (es decir, mediante por cientos predeterminados del total presupuestado, y que corresponden a la Universidad de Puerto Rico, a los municipios, y a la rama judicial), pago de deuda, aportaciones a los sistemas de retiro de los empleados públicos, aportaciones a la Reforma de salud, gastos de nómina que no se incluyen en las aportaciones anteriores, y otros gastos operacionales (que incluyen pagos de alquileres, de servicios de electricidad y acueductos, transportes, y subsidios a corporaciones de salud y transporte). Los gastos por fórmula, el pago de deuda, y las aportaciones a los sistemas de retiro y a la reforma de salud constituyeron un 44% del presupuesto recomendado. El 56% restante correspondió a los gastos de nómina no incluidos en las aportaciones anteriores y otros gastos operacionales. «El reto de lograr un presupuesto balanceado para el año fiscal 2014-2015 excede sustancialmente el déficit del año fiscal vigente. Esto, debido a que existen partidas de asignaciones que aumentan automáticamente, tales como las asignaciones por fórmula a la Universidad, municipios y a la rama judicial, convenios colectivos

⁶²⁷ En Puerto Rico, el año fiscal va desde el 1 de julio del año anterior hasta el 30 de junio del año en curso. De este modo, el año fiscal 2015 va desde el 1 de julio de 2014 hasta el 30 de junio de 2015.

pre-negociados, aumento en la amortización de pago de obligaciones generales y aumento en tasas de interés, aumentos en las aportaciones patronales a los sistemas de retiro, pleitos contra el gobierno y otros que aumentarían significativamente los gastos y obligaciones con cargo al Fondo General». Los aumentos automáticos con cargo al fondo general superan los \$1,200 millones por lo que «el Estado se ve obligado a buscar los mecanismos de reducción de gastos que le permitan tener un presupuesto cónsono con su nivel de ingresos». Además, esta sección expresa que se busca balancear el presupuesto sin “aumentar impuestos directos a los contribuyentes”, y argumenta que los impuestos podrían tener un impacto negativo “sobre la débil recuperación que está reflejando nuestra economía. Esto es así ya que un aumento en los impuestos a las personas les reduce su ingreso personal disponible y por ende su nivel de consumo». Se presenta un estimado preparado por la Junta de Planificación de Puerto Rico, que establece que «si el gobierno optara por aumentar en \$100 millones los impuestos sobre ingresos de la Isla podría la economía perder alrededor de \$192 millones de forma directa e indirecta. A pesar de que el gobierno necesita aumentar sus recaudos para afrontar sus retos fiscales, la alternativa de aumentar los impuestos tendría un efecto negativo sobre el crecimiento de nuestra economía y por ende en los recaudos en el mediano y largo plazo. Por lo tanto, las medidas que deben ser implantadas para mejorar el flujo de efectivo del Estado tiene que ocurrir, especialmente, mediante la reducción de gastos».

(h) Medidas de esta ley: asuntos variados

Luego de exponer las razones principales que explican las dificultades económicas y fiscales, pasa a una presentación resumida del conjunto de medidas a adoptarse en esta ley. A diferencia de las exposiciones de motivos de los reales decretos-leyes estudiados en este trabajo, el orden en que se explican las medidas a tomarse no corresponde al orden en que aparecen en la ley. Las medidas aprobadas pueden dividirse en dos grandes categorías: aquellas que provienen de ahorros por recortes en instancias “no operacionales” y aquellas que corresponden al presupuesto operacional. Dentro de las partidas no operacionales se encuentra el pago a la deuda, y se recomienda que no se recorte este renglón, «ya que fue precisamente la práctica de refinanciar deuda constitucional una de las causas principales que llevaron a Puerto Rico a la situación que hoy enfrentamos». De hecho, para el año fiscal 2015 se recomendó un aumento de \$745 en esta partida. También en las partidas no operacionales se encuentra los pagos a los sistemas de retiro, se recomendó en el presupuesto del año fiscal 2015 en aumentar la aportación

patronal, y disminuir la aportación adicional uniforme. Otra partida no operacional corresponde a los subsidios del programa de la reforma de salud, y también se recomienda dejarla intacta debido a que «los costos van directamente a la salud de los menos privilegiados de la población». En torno a asignaciones especiales como algunos subsidios a las corporaciones públicas, se menciona que ya se han hecho reducciones sustanciales a varias de ellas «por lo que el campo de acción en recortes adicionales en esta área es limitado». Sobre los fondos a asignarse a la Universidad de Puerto Rico y a los municipios, el presupuesto recomendado ya efectuó ajustes, congelando los aumentos que le corresponderían «debido a la situación fiscal del país». Sin embargo, y debido a las dificultades que ya la Universidad ha enfrentado durante el pasado reciente, los legisladores consideraron que recortes adicionales le harían mucho daño, «por lo cual la ley no incluye la Universidad de Puerto Rico en el recorte uniforme que abarca a las tres ramas del gobierno». Tampoco se incluye a los municipios, pues muchos de ellos ya han tomado medidas drásticas para reducir sus gastos operacionales. La ley sí incluye recortes para los gastos de la asamblea legislativa y para la rama judicial y para otras asignaciones especiales. En resumen, en torno a medidas de ahorros por recortes en instancias «no operacionales», en realidad se congelan partidas, y sólo se reducen en 7.4% los presupuestos correspondientes a la asamblea legislativa y a la rama judicial, y en 30% las asignaciones especiales.

Los gastos operacionales del gobierno representan cerca del 50% del presupuesto, y de estos, poco más del 50% corresponde a la nómina con cargo al fondo general. En otras palabras, la nómina con cargo al fondo general representa poco más del 25% del total del presupuesto. Dado que gran parte de las medidas a implantarse impactan considerablemente a este renglón, los redactores de la exposición de motivos entran a explicar con más detenimiento las razones que justifican dichas medidas. Comienza esta sección argumentando que ya durante el año fiscal 2014 hubo una reducción sustancial en el número de empleados públicos cuyas nóminas van con cargo al fondo general de cerca de ocho por ciento. Le atribuye dicha reducción a la «disciplina en la recontractación de empleados⁶²⁸»

⁶²⁸ En esta exposición de motivos no se menciona que Ley Núm. 3 del año 2013, para enmendar la Ley del Sistema de Retiro y otras Leyes Relacionadas, cambió prospectivamente los beneficios de retiro de los empleados públicos, lo que incentivó a que muchos de ellos se acogieran al retiro y de esta manera se observó una baja sustancial en el número de empleados públicos.

Y antes de justificar las medidas de reducción de los gastos de nómina procede a un breve análisis sobre el impacto en la economía que tuvo otra medida de ajuste fiscal implantada anteriormente, la ley número 7 de 2009. Esta ley fue también una colección de medidas para reducir el gasto público. Una de las medidas consistió en la incentivación al retiro de empleados, y de no concretarse las metas presupuestarias, se procedería al despido de empleados públicos. Entre incentivos al retiro y despidos la reducción de empleos en el sector público fue alrededor de 30,000 empleados. Se argumenta que dicha medida acentuó aún más la recesión, pues, según un estudio citado, «el despido de 30,000 empleados resultaría en una pérdida inicial de más de \$1,002 millones en ingresos salariales, una pérdida de \$2,796.7 millones en producción intersectorial directa, indirecta e inducida, 55,764 empleos directos, indirectos e inducidos (30,000 directos y 25,764 indirectos e inducidos) y una pérdida en ingresos salariales de \$1,384.8 millones (de los cuales \$1,002 millones son directos y la diferencia en indirectos e inducidos)». Según otro estudio, que analizó los resultados preliminares de la implantación de la ley número 7 de 2009, y basados en un número de 17,147 empleados despedidos y en una reducción de nómina de \$647.9 millones, el impacto de dicha ley «provocó una reducción de 0.7% en el producto nacional bruto para los años fiscales 2009 y 2010. Además, el efecto de la ley número 7 de 2009 causó un aumento de alrededor de 3.1% en la tasa de desempleo en el año fiscal 2010. Esto representó un total de 37,000 desempleados adicionales. Ante una disminución de 30,000 empleados y una reducción de nómina de más de \$1,000 millones, es de esperar impactos mayores sobre la economía y el nivel de desempleo». Sigue la exposición con las implicaciones fiscales sobre la reducción en los niveles de empleo, pues dichas disminuciones tuvieron impacto en los recaudos de Hacienda. Finaliza el análisis preliminar (antes de pasar a describir las medidas de reducción de nómina a implantarse) aseverando que «[l]a reducción de jornada ha sido planteada como alternativa ante la crisis fiscal. No obstante, los efectos de una jornada parcial podrían resultar en un efecto negativo en la economía y en el servicio a la ciudadanía. Por lo tanto, se deben implantar medidas menos onerosas tales como las aquí propuestas».

(i) Medidas de esta ley: reducción de nómina

La exposición de motivos continúa con una descripción de las medidas a implantarse en torno a la reducción de gastos en nómina. Primero, «se reduce un 10% adicional a la nómina de confianza» y no se permitirán reclutamientos adicionales en este renglón «hasta que no se

logre una reducción en nómina de 20% en comparación con diciembre de 2012». Segundo, «se congela el reclutamiento y se limita principalmente a puestos que son indispensables de servicio directo, que sufraguen con ingresos propios o con fondos federales, y que respondan a orden judicial». Tercero, «se prohíben los aumentos en beneficios económicos. Esto incluye aumentos de sueldo o aportaciones a todos los grupos de empleados, incluyendo empleados de confianza». Cuarto, «se prohíben los beneficios económicos extraordinarios. Estos incluyen Bonos de Navidad en exceso de \$600... Bonos de Verano en exceso de \$200; y otras bonificaciones». Quinto, «se contempla una reorganización en la plantilla de maestros del Departamento de Educación. La población de estudiantes en el sistema público se ha reducido desde 730 mil en la década de los 80s, hasta 430 mil en el presente, y se proyecta que pudiera mermar hasta 330 mil en los próximos 5 años. La razón de maestros por estudiantes, sin embargo, no se ha mantenido a la par. La reorganización de la planta física del Departamento de Educación, incluyendo la consolidación de aproximadamente 80 escuelas, así como el retiro ordinario de un número importante de maestros, permitirá la oportunidad de reducir la plantilla total de maestros, sin despidos». Sexto, y reconociendo la importancia de la sindicalización de los empleados del sector público, «se establece un mandato para un proceso alterno de negociación que redunde en ahorros económicos comparables y que modifique las disposiciones de la ley en cuanto a beneficios económicos incrementales y compensaciones extraordinarias». Es decir, la negociación colectiva se llevará por caminos diferentes al modo en que se efectuaba tradicionalmente. Culmina este apartado de la exposición de motivos con la afirmación de que «estas medidas de nómina son mucho menos onerosas que el despido de los empleados públicos e inclusive que la jornada parcial, pero resultan en ahorros sustanciales que, junto con el conjunto de medidas contempladas, subsanan el déficit operacional para el año próximo».

(j) Medidas de esta ley: otros gastos operacionales

Además de las reducciones en los gastos de nómina, la ley contempla otras medidas para disminuir los gastos operacionales que «totalizan \$1,482 millones o el 31.0% del presupuesto operacional y el 15.4% del presupuesto total recomendado del Fondo General para el año fiscal 2014-2015». Primero, «se autoriza la reducción en tarifas de servicios comprados y profesionales sin necesidad de formalización escrita bilateral». Esto es, se autoriza a que el gobierno reduzca el pago por los servicios que recibe del sector privado de forma unilateral. Justifica esta acción con la afirmación de que «es fundamental desarrollar mecanismos para la ágil

documentación de la renegociación de tarifas». Segundo, «se modifica la estructura reglamentaria y fiscal de los programas de transporte escolar». Tercero, «se implantan múltiples medidas de índole gerencial que van dirigidos a la sana administración fiscal en elementos de control de gastos y de gerencia financiera». Estas medidas incluyen la prohibición de sobregiros presupuestarios y las transacciones sin autorización de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, el establecimiento de planes de ahorro en el consumo energético y en los gastos de arrendamiento, y otros recortes de poco impacto pero que «representan una visión importante del ejemplo que debe dar el gobierno». Cuarto, «la ley dispone que las medidas de control de gastos, tales como limitación de reclutamiento, reducción de gastos de servicios, y medidas de administración presupuestaria, entre otras, le aplicarán a las corporaciones públicas». Esto se plantea porque en leyes anteriores de ajuste fiscal se excluían las corporaciones públicas, y estas en gran medida han contribuido a la situación de crisis fiscal actual.

(k) Otras medidas de control de gasto no incluidas en esta ley

Luego de la descripción de las medidas anteriores, se afirma que durante los años fiscales 2013 y 2014 se han reducido significativamente las asignaciones para las partidas de servicios adquiridos del sector privado, pero que «es necesario un programa de reducción mucho más amplio y abarcador, incluyendo impacto en nómina, asignaciones por fórmula, y todas aquellas acciones que sea posible tomar sin afectar los servicios básicos de salud, seguridad y bienestar de la población». Luego se destacan otras medidas tomadas anteriormente que contribuyen a la reducción del gasto pero que no son parte de esta ley. Estas medidas incluyen la consolidación de escuelas, la reducción en el número de agencias y corporaciones públicas, la reducción en asignaciones especiales del fondo general para gastos de funcionamiento de corporaciones públicas, entre otras.

(l) Medidas de pagos de sentencias contra el Estado

Finaliza la descripción de medidas tomadas expuestas en la exposición de motivos (aunque sin destacarlo en un apartado diferente) con la mención de que «esta ley incluye disposiciones que cambian la manera en que se cobran los litigios contra el Estado» y concluye que el Estado «está comprometido y en la mejor disposición de pagar, pero es apremiante que se establezca un proceso ordenado y estructurado para este proceso». No se describen las

modificaciones que plantean dichas disposiciones, pero las mismas establecen cantidades máximas a pagarse para cada año, dependiendo de la magnitud del pago de sentencia impuesta.

(m) Conclusión

La exposición de motivos concluye citando la ley número 147 de 1980, que establece las «normas de prioridad en el desembolso de fondos públicos, cuando los recursos disponibles para un año económico no basten para cubrir las asignaciones aprobadas para ese año». Esta ley establece que primero se pagarán los intereses y amortizaciones de la deuda pública correspondientes a ese año; luego «los compromisos contraídos en virtud de contratos legales en vigor, sentencias de los tribunales en casos de expropiación forzosa, y obligaciones ineludibles para salvaguardar el crédito, y la reputación y el buen nombre del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico». En tercer lugar, se pagarán los gastos que atiendan la salud, la seguridad, la instrucción y el bienestar público; y en cuarto lugar, las aportaciones patronales a los sistemas de retiro y el pago de pensiones a individuos, y luego los demás servicios públicos en el orden de prioridades que el Gobernador determine. En quinto lugar, se costearán las mejoras permanentes cuyos contratos hayan sido debidamente formalizados; y en sexto lugar se atenderán los pagos de otros contratos. «De acuerdo con este orden constitucional, la prioridad absoluta corresponde a la deuda pública, que para estos propósitos significa solamente los bonos de obligación general y la deuda expresamente garantizada por el ELA. No incluye, por ejemplo, la deuda de las corporaciones públicas, los municipios, o la deuda que depende de asignaciones legislativas. En segundo orden de prioridad se incluyen, entre otras, las ‘obligaciones ineludibles para salvaguardar el crédito’». Argumentando que «[d]e no adoptarse las medidas de control de gastos de la presente ley especial, las obligaciones de operación del Gobierno superarían los recursos económicos disponibles» y que «[e]l orden de prelación mandado por la Constitución forzosamente dejaría desprovisto al gobierno de la capacidad para continuar operando» lo que implicaría una situación más gravosa, concluye que «las medidas aquí adoptadas son las menos onerosas para garantizar la operación del gobierno y evitar un cierre que implique que los empleados públicos queden sin poder devengar salario alguno, además de sumirnos en una recesión económica más profunda». Vuelve a citar la sentencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico, en la que se reconoce que las dificultades económicas graves son parte «del ámbito de la acción gubernamental bajo el poder de razón de estado», para afirmar que la asamblea legislativa «está plenamente facultada para adoptar las medidas de carácter

socioeconómico de la presente legislación a fin de viabilizar la reducción de gastos, en aras de evitar el cierre del gobierno y asegurar la prestación de servicios a los ciudadanos».

Como algunas observaciones finales adicionales, pueden destacarse las siguientes:

- La ley expira el 1^{ro} de julio de 2017. Sin embargo, de experimentarse una mejoría sustancial en las condiciones económicas pudiera acortarse la vigencia de esta ley.
- La exposición de motivos presenta algunos resultados de análisis económicos concretos para justificar algunas de las medidas adoptadas en el cuerpo de la ley.
- Finalmente, y como se había mencionado anteriormente, la exposición de motivos no lleva el mismo orden del articulado de la ley, y dentro de ese mismo articulado, se observa falta de orden, dando la impresión de que la pieza legislativa fue un producto de un trabajo acelerado.

(3) Descripción de la ley

Esta ley consta de 35 artículos, distribuidos en cinco capítulos. En el primer capítulo, el de disposiciones generales, se «declara un estado de emergencia para la recuperación fiscal y económica» y se reafirma el que la asamblea legislativa «en el ejercicio del poder de razón de Estado, está facultada para adoptar aquellas medidas que propendan a proteger la salud, la seguridad y el bienestar público». También en este capítulo se declara la primacía de esa ley «sobre cualquier otra ley», y se establecen requisitos de informes que la rama ejecutiva tendrá que presentar de forma regular a la rama legislativa, para medir los resultados de estas medidas de ajuste.

El segundo capítulo contiene las medidas de reducción de gastos en la rama ejecutiva, y constituye el grueso de la ley, pues contiene las disposiciones que más impactan a los empleados del sector público. Las disposiciones que aquí se presentan sólo corresponden a los funcionarios de la Rama Ejecutiva, incluyendo tanto el gobierno central, como a las

corporaciones públicas⁶²⁹. En este capítulo se ordena la reducción de la contratación de servicios profesionales y comprados en la Rama Ejecutiva en un diez por ciento con respecto al año fiscal 2014; se ordena también la reducción en el gasto de nómina de empleados de confianza en un veinte por ciento «del gasto vigente al 30 de junio de 2012»; se prohíbe, a partir del 1^{ro} de julio de 2014, el nombramiento de empleados para ocupar puestos vacantes mientras dure la vigencia de esta ley, con algunas excepciones; se autoriza los traslados y destakes administrativos de empleados regulares y transitorios, de empleados gerenciales y sindicalizados (“uniónados”), entre clases y niveles de puestos, de puestos «sindicales a no sindicales y viceversa, entre Entidades de la Rama Ejecutiva»; se prohíben los aumentos en beneficios económicos y en compensación monetaria para los empleados públicos de la rama ejecutiva – sueldos, bonificaciones, liquidación de licencias, aunque no se consideran como beneficios económicos, a efectos de esta ley, las licencias para estudios, y los programas de becas. Los convenios colectivos expirados al comienzo o durante la vigencia de esta ley se mantendrán sólo en cuanto a sus cláusulas no económicas; y se prohíben los sobregiros presupuestarios, con multas para los funcionarios que violen esta prohibición. El capítulo termina con otras prohibiciones de gastos particulares.

El tercer capítulo contiene las medidas sobre los presupuestos de la rama judicial, la rama legislativa, y de otras entidades gubernamentales⁶³⁰ no incluidas en el capítulo segundo. Para cada una de estas ramas de gobierno, y mientras dure la vigencia de esta ley, el presupuesto «será equivalente a su respectivo presupuesto del año fiscal previo, ajustado por el porcentaje de reducción o incremento global en el Presupuesto General de Gastos con cargo al Fondo General, implícita en el presupuesto recomendado por el Gobernador». En otras palabras, si para el próximo presupuesto el Gobernador decreta una reducción general del 5% en los gastos, los presupuestos de ambas ramas deberán ajustarse correspondientemente. Y si el Gobernador asigna un aumento en el presupuesto de 5%, donde este aumento corresponda a unos pagos de deuda mayores, este aumento no se utilizará para ajustar hacia arriba los presupuestos de las

⁶²⁹ Algunas medidas de ajuste fiscal implantadas en el pasado no aplicaron a los empleados de las corporaciones públicas, pues se suponía que las mismas eran capaces de generar sus propios ingresos y de hacer los ajustes necesarios en casos de desequilibrios financieros.

⁶³⁰ Estas son la Oficina del Contralor, la Oficina del Procurador del Ciudadano, la Comisión de Derechos Civiles, la Comisión Estatal de Elecciones, la Oficina de Ética Gubernamental, la Oficina del Contralor Electoral, y el Panel del Fiscal Especial Independiente.

ramas judicial y legislativa. Existe un artículo especial dedicado al presupuesto de la Universidad de Puerto Rico, y un artículo que expone un plan de reducción del consumo de los servicios de energía eléctrica y de acueductos y alcantarillados para las ramas judicial y legislativa, y para la Universidad de Puerto Rico.

El cuarto capítulo es el de planes para las sentencias finales y firmes contra el Estado pendientes de pago, y el artículo más importante de este capítulo aquel que establece su aplicabilidad y la estructura de los planes de pago de estas sentencias contra el Estado. En primer lugar, las disposiciones de este artículo no aplican a pleitos de expropiación. Es decir, si el Estado efectúa una expropiación, no puede acogerse a un plan de pago para compensar la misma. Por otro lado, el artículo establece topes de pago anuales para las sentencias que recaigan en su contra. Ante una sentencia mayor de \$20 millones, el plan de pago se fijará para el año presupuestario siguiente, y el pago anual no excederá los \$3 millones anuales, y «[d]e no haber disponibilidad de fondos para honrar el plan de pagos en un año fiscal particular, este será aplazado para el próximo año fiscal».

La ley termina con un quinto y último capítulo donde quedan las disposiciones finales, donde se prohíben las reclamaciones retroactivas al concluir la vigencia de esta ley; se le asigna a la Oficina de Gerencia y Presupuesto las facultades para poner en funciones esta ley, y donde se declara la entrada en vigor de esta ley tan pronto se apruebe.

(4) Conclusiones preliminares

La exposición de motivos es detallada, pero un tanto desorganizada. En algunos puntos se torna repetitiva, lo que denota que no hubo un trabajo de edición cuidadoso. Parece el producto de un trabajo apresurado donde se juntaron distintos informes justificativos, sin la homogeneización del lenguaje. Parece querer explicar la totalidad de factores que generaron la crisis actual, y a pesar de las dificultades editoriales y técnicas en torno a los temas que trata, la presentación es lo suficientemente clara como para que un público medianamente versado en los temas presupuestarios puede entender. Esta ley en realidad es una de corte del gasto gubernamental, acompañado de una declaración de limitación en el pago de las deudas provenientes de las sentencias finales y firmes. En este sentido, la exposición trata de mostrar que las medidas tomadas fueron las menos onerosas posibles, las razones de por qué no existen otras alternativas menos onerosas. El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que al Estado le toca

demostrar no solamente lo crítico de una situación de emergencia – situación de interés apremiante –, sino también que las medidas tomadas son las menos onerosas para atender esa crisis.

La exposición de motivos podría resumirse de la siguiente manera: a pesar de todas las medidas anteriores de aumento de impuestos y reducción de gastos, las mismas no han sido suficientes, por lo que se requiere cortar más aún el gasto, con la esperanza de disminuir la presión presupuestaria sobre los ingresos del tesoro público, y *sin asegurar que dichas medidas darán resultado*. La Legislatura puertorriqueña reconoce las dificultades de los problemas que enfrenta, y no muestra seguridad de que las medidas que tome serán efectivas, quizá porque sospeche que la magnitud del problema era insoluble con los medios que tenía a su alcance.

Resulta peculiar en la exposición que cuando se habla de la necesidad de recortes en la nómina pública, se explican con cierto detenimiento las razones que justifican dichos recortes, se destaca que «estas medidas de nómina son mucho menos onerosas que el despido de los empleados públicos e inclusive que la jornada parcial», lo que trae un recuerdo a lo que fueron los efectos de la previa ley de consolidación fiscal, la Ley número 7 de 2009. Además, a pesar de la exposición detallada de temas macroeconómicos, no se explica la afirmación que hace que medidas de recortes salariales sean menos intrusivas que la reducción parcial de la jornada.

Una observación que pudiera ser de interés es que esta ley contiene todos los cambios necesarios para poner en funciones un plan de recortes en el gasto público sin modificar directa y específicamente las leyes que regulan en primera instancia los renglones en los que interviene. Esto puede ser resultado de dos factores: la misma prisa en la redacción y presentación de la ley hace muy difícil ir legislación por legislación a cambiar cada uno de los aspectos de quienes modificarse; o de que, al ser una ley transitoria, no quieren presentarse enmiendas a unas leyes que luego regresarán a su estado previo una vez llegue el 1ro de julio de 2017.

4. Análisis comparativo y apuntes en torno a las consecuencias económicas

a) Similitudes

Las leyes de consolidación fiscal bajo consideración representan una visión muy particular en torno al funcionamiento de la economía. También presentan la tensión que existe entre la teoría económica y jurídica con las limitaciones que imponen las condiciones reales en las que tocan implantarlas. España por pertenecer a la UEM, se ve condicionada por esta a la hora

de establecer sus políticas fiscales, ya que cedió su política monetaria al instituirse el euro⁶³¹. Y a pesar de que la teoría económica no recomienda una consolidación fiscal del modo en que se efectuó en España, las presiones externas por parte de los países más influyentes en la Unión Europea dejan a España sin muchas opciones que no fueran riesgosas. Puerto Rico, por las limitaciones en su política económica, que no sólo vienen dadas por su relación política con los EE.UU., sino por sus limitaciones productivas, también muestra muchas dificultades para ajustarse.

Esta tensión entre la teoría y la práctica jurídica se va resolviendo de forma *experimental – trial and error* – de manera un tanto similar en países distintos. Ambas piezas legislativas declaran una situación de urgencia o de emergencia, donde la legislación promulgada tiene prevalencia sobre otras leyes⁶³², ambas son de ajustes fiscales, y ambas son de carácter transitorio. Ambas leyes declaran, en sus respectivas exposiciones de motivos, que si las medidas no se implantan las dificultades económicas aumentarán; y el grueso de ambas leyes afectan derechos laborales de los funcionarios. Ambas piezas legislativas propugnan en sus respectivas exposiciones de motivos, que las medidas implantadas cumplen de la manera más eficiente con los propósitos que se proponen, es decir, que cumplen con sus respectivas *funciones* de la manera más efectiva. Además, ambas legislaciones presentan los déficits gubernamentales como males en sí mismos – ignorando toda una rama de la teoría y política económica que los justifica en determinadas circunstancias, precisamente en situaciones de contracción económica – y sugieren que la situación económica a la que se ha llegado en las finanzas públicas corresponde, en mayor medida, a malas decisiones en torno al manejo de los ingresos y de los gastos públicos – disminuyendo así las causas externas que provocaron la crisis y que van mucho más allá del mero manejo de los ingresos y egresos públicos, o del control político-económico del Estado. Este punto se explica por la necesidad de acción propia del Estado, pues no puede quedarse *cruzado de brazos* debido a las causas externas.

⁶³¹ Recuérdese que con una política monetaria que estuviese en manos del Estado, gran parte de los ajustes requeridos para contrarrestar los desbalances externos pudieran llevarse a cabo mediante políticas de devaluación de la moneda. Al no estar disponible este mecanismo, se necesitan de estas políticas de *devaluación interna* que suelen ser más lentas y generan resultados desiguales.

⁶³² Las disputas efectivas sobre este punto luego las resolverán los tribunales.

Ambas piezas legislativas, en sus respectivas exposiciones de motivos, procuran fundarse en *sólidos argumentos económicos*, lo que no es lo mismo que decir que son los argumentos más adecuados para las respectivas situaciones económicas. Más aún, ambas legislaciones buscan fundarse en los argumentos económicos que entiendan que son los más sólidos. Y a pesar de que en ambos casos se planteen los déficits como males *en sí mismos*, en ambos se reconocen que las medidas de recorte del gasto público tienen consecuencias negativas inmediatas para la población, es decir, que inicialmente acentúan la contracción. La justificación para llevarlas a cabo es que, de no hacerlo, la situación económica empeorará. En ambas legislaciones se buscan atender los problemas de insuficiencia de los ingresos públicos, pero en la de Puerto Rico no se proponen alzas tributarias. En ambas también se suspenden o modifican temporalmente los convenios colectivos del sector público. En una y otra ley se congela la contratación de nuevos funcionarios, a menos que sea absolutamente indispensable, y se adoptan medidas para reducir beneficios de los empleados del sector público, sin considerar la disminución de la jornada por una magnitud equivalente a las necesidades de ahorro público. Este último punto es importante evaluarlo en alguna investigación posterior, para diseñar mecanismos de emergencia donde los Estados puedan reducir la jornada de sus empleados públicos sin tener que recurrir a la modificación específica de otras leyes laborales.

b) Diferencias

El Real Decreto-Ley 20/2012 de 13 de julio es una colección de medidas muchísima más amplia que la Ley número 66 de 2014 del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El primero es un texto más ordenado y legible que el segundo. Además, el primero muestra más coherencia en su exposición de motivos y está más en armonía con el conjunto de medidas que defiende. Específicamente, la exposición en la ley española afirma que las medidas propuestas tendrán, «inequívocamente» resultados positivos en el mediano y largo plazo. La exposición de motivos de la ley puertorriqueña denota mucha desconfianza en torno al posible resultado de las medidas que propone llevar a cabo, y sólo afirma que las medidas propuestas son las menos onerosas. Por otro lado, el ajuste fiscal que propone la legislación española es mucho más amplio que lo que propone la ley de Puerto Rico. En la española combinan recortes de gastos con subidas de impuestos, mientras que en la puertorriqueña sólo proponen recortes de

gastos⁶³³. Finalmente, las medidas de recorte del gasto público de la legislación española son muy abarcadoras – recortes a la asistencia social, a los beneficios de los desempleados, a los beneficios de incapacidad, a los beneficios de los funcionarios – mientras que la ley de Puerto Rico sólo presenta medidas de reducción de gastos en torno a los beneficios de los empleados del sector público.

5. Consecuencias económicas y posibles alternativas

Tanto la economía española como la puertorriqueña han enfrentado situaciones graves durante los últimos años. Dichas condiciones económicas han provocado a su vez desequilibrios fiscales. Y ambos gobiernos se han lanzado a corregir dichos desequilibrios con la esperanza de que una vez corregidos las economías retomaran la trayectoria de crecimiento.

Pero existe la posibilidad de que en el intento de corregir los desequilibrios ambas economías acentúen la crisis. Por eso es tan importante efectuar un análisis de las condiciones que han provocado las respectivas crisis, y diagnosticar los males de manera más precisa, para evitar unos remedios que acentúen las características recesivas.

Ante un mal diagnóstico es posible que se recomiende un mal remedio. Puede que haya restricciones institucionales de carácter externo que fuercen tanto a España como a Puerto Rico a tomar medidas drásticas para balancear sus presupuestos: en el caso de España, el pertenecer a una organización supranacional que impone una política monetaria común pero que carece de una política fiscal común es hartamente limitante a la hora de buscar mecanismos alternos para fomentar el crecimiento económico. En el caso de Puerto Rico, su economía ha sufrido unos choques sucesivos por cerca de diez años, lo que le ha dificultado el retomar la vía del crecimiento.

Sin embargo, ambas economías muestran claros síntomas de condiciones de una demanda agregada deprimida: altos niveles de desempleo, y bajos niveles de inflación. Ante este panorama, ¿es recomendable cortar gastos? Por otro lado, si es absolutamente necesario establecer un balance presupuestario, ¿son equivalentes los cortes del gasto a las subidas de

⁶³³ Resulta curioso que el Real Decreto-Ley 8/2010 de 20 de mayo, el gobierno anterior había propuesto unas medidas de ajuste que consistían principalmente en recortes de gasto público, sin subidas de impuestos; mientras que el gobierno previo en Puerto Rico implantó una ley de consolidación fiscal, la Ley número 7 de 2009, que incluía recortes en el gasto combinados con subidas tributarias.

impuesto para el resultado macroeconómico? ¿Cuáles son los efectos redistributivos de ambas opciones?

No obstante, la exposición de motivos del real decreto-ley estudiado expresa que se siguen las recomendaciones de ECOFIN con el aumento en la tributación indirecta, pues de acuerdo con la teoría económica de que hay que desincentivar el consumo e incentivar el trabajo. ¿Qué teoría económica plantea eso en términos absolutos? ¿Cómo es que se afirma que la macroeconomía no puede ser parte del Análisis Económico del Derecho (AED) porque no hay consenso teórico en aquella, y sin embargo se hacen afirmaciones categóricas con consecuencias claramente macroeconómicas, y que pudieran contrastarse empíricamente?

Resultados inequívocamente positivos de medidas de austeridad: el AED en su vertiente angloamericana es atractivo por el rigor de los fundamentos microeconómicos, y por las consecuencias que de él se pueden derivar en sus efectos jurídicos. Sin embargo, para algo que tiene consecuencias de mayor trascendencia, se hace una declaración de claros resultados, cuando todavía muchos juristas no reconocen la importancia de la macroeconomía para el análisis del derecho administrativo, y pueden llegar a recomendaciones de esta naturaleza.

Con respecto a las medidas que afectan a los empleados de las administraciones públicas, ambos cuerpos de ley no tomaron en cuenta la reducción de la jornada laboral como mecanismo para reducir el gasto operacional del gobierno. En el caso de Puerto Rico, en la exposición de motivos se menciona, pero no se presentó un análisis detallado que justifique que dicha medida es menos onerosa que los cortes en beneficios.

Es de extrema necesidad efectuar el análisis económico que justifique la posible efectividad de las medidas a tomar antes de presentar la legislación, de efectuar el análisis económico.

D. Evaluación general a través de eventos posteriores

Evaluar los resultados de algunas medidas legislativas pudiera ser una tarea muy controvertible a menos que se mire un espectro de leyes implantadas más o menos para el mismo periodo, y que se contrasten con las condiciones económicas que procuran impactar. Existe sin embargo, la posibilidad de que se puedan evaluar los resultados de una ley en términos

económicos, y es en el caso de que dicha ley sea muy amplia en sus objetivos y en su alcance y cuyas medidas sean muy perturbadoras con respecto a la situación actual a la que impacta⁶³⁴.

Además, periodo de tiempo durante el cual estas leyes de consolidación entraron en vigor fueron, y siguen siendo tiempos convulsos, por lo cual evaluar una pieza legislativa por sus resultados macroeconómicos es peligroso si no se toman en cuenta otros factores que pudieran ser relevantes para dicha evaluación.

Sin embargo, si puede evaluarse lo que son los objetivos fundamentales de la legislación con respecto a lo que sucedió posteriormente. Ambas legislaciones procuraban reducir el déficit. ¿Lograron su cometido?

1. España

La crisis económica le dejó a España un lustro de contracción económica – incluyo en este periodo al año 2010 cuyo crecimiento anual se aproxima al 0,0 por ciento. Luego de ese periodo, la economía española ha mostrado más dinamismo, pero algunos indicadores económicos tardaron mucho en mejorar con respecto al periodo anterior a la crisis, y otros todavía no comparan favorablemente.

Sin embargo, en términos del déficit público, España no ha podido cumplir con las metas propuestas. Y esto se debe en gran medida a que todavía existen puntos débiles en dicha economía y el crecimiento en la producción y en los recaudos públicos siguen siendo insuficientes.

Y esa insuficiencia ocurre también con la legislación. La crisis económica mundial fue de tal magnitud, que las medidas locales o estatales eran insuficientes para enfrentarla. Y no importa lo que hiciera el Estado, dichos problemas no serían solubles en el corto plazo. Y los daños causados, no sólo a la estructura productiva, sino también en toda la sociedad, han sido considerables. La tasa de paro en la gente menor de 25 años es de las más altas de Europa y las consecuencias generacionales y demográficas que esto representa todavía están por verse.

⁶³⁴ Sirva por ejemplo la Ley número 7 de 2009 en Puerto Rico cuyas pretensiones de balancear el déficit en un periodo de tiempo relativamente corto implicó un recorte masivo del gasto público por vía de la separación involuntaria del servicio público a miles de empleados públicos. La contracción económica que acentuó dicha ley acrecentó los problemas del déficit público. Véase a J. I. ALAMEDA – D. E. GARAVITO MEDINA, *La política neoliberal en Puerto Rico y la Ley Número 7: impactos y consecuencias socio-económicas años fiscales 2009 al 2011*, San Juan, Puerto Rico, Ediciones Situm, Inc, Primera edición 2012.

2. Puerto Rico

La inutilidad de las distintas leyes de consolidación fiscal es evidente. En el primer caso, el de la Ley número 7 de 2009, las consecuencias fueron claras: la acentuación de la recesión fue de tal magnitud que la administración, al final de su término, emprendió medidas expansivas por vía del endeudamiento con el fin de disminuir los efectos recesionarios, y el resultado final fue el mantenimiento de los niveles de déficit y un aumento considerable en los niveles de deuda. Y la ley de consolidación fiscal analizada en este trabajo en realidad no podía hacer mucho para la estabilización de la deuda. Casi dos años después de la Ley número 66 de 2014, la administración estaba declarando una moratoria en el servicio de la deuda y afirmaba que la deuda, como estaba estructurada, era impagable. Para esto aprobó la Ley Núm. 21 de 2016, la llamada *Ley de moratoria*. Y ante las dificultades crecientes con las finanzas públicas, el Congreso de EE.UU. aprobó PROMESA, la ley para reestructurar la deuda de Puerto Rico.

CONCLUSIONES

1. En torno a la globalización y el Derecho administrativo

La globalización ha sido un fenómeno que ha afectado no sólo las relaciones económicas y sociales, sino también, y particularmente, las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos. Los acontecimientos económicos globales han impuesto a los Estados muchísimas limitaciones tanto para adaptarse a las transformaciones económicas paulatinas, como para amortiguar los choques económicos externos. Particularmente, los ordenamientos jurídicos de los Estados se encuentran cada vez más debilitados para atender las necesidades básicas de sus ciudadanos, y cada día es más necesario que adopten medios nuevos para enfrentar las distintas transformaciones sociales que la globalización impone. Se ha iniciado toda una discusión tanto en los ámbitos jurídicos como económicos en torno a estos asuntos, pero las orientaciones hacia el futuro todavía no están claras.

2. En torno al desarrollo doctrinal: jurídico y económico

La globalización ha afectado a su vez los desarrollos doctrinales tanto de las ciencias jurídicas como de las ciencias económicas. Ambas ciencias se han adaptado según los acontecimientos globales: en primer lugar, a partir de la *Gran Depresión* y de Segunda Guerra Mundial, donde la mayoría de los países industrializados adopta un modelo de economía mixta, donde se acepta la participación activa del Estado en la provisión y gestión de los bienes y servicios públicos; y en segundo lugar, a partir de los choques petroleros de la década de los setenta del siglo pasado, y de la consecuente era de desregulación que fue presionando a los Estados para disminuir su intervención económica en muchos aspectos. Para ambos periodos surgieron orientaciones jurídicas y económicas que se adaptaron a las corrientes sociales en boga, primero favoreciendo la intervención amplia del Estado, y luego favoreciendo un enfoque más liberal (en el sentido europeo) de su actividad. Sin embargo, la crisis de 2008 forzó un replanteamiento de dicha actividad del Estado que todavía no está del todo resuelta.

Dentro del desarrollo doctrinal jurídico es importante destacar las distinciones que se han hecho entre Derecho público y Derecho privado que se han ido elaborando a través de la historia, y los desarrollos consecuentes entre el Derecho administrativo *continental* y el

anglosajón. Estas diferencias marcaron en su momento distinciones en las instituciones de Derecho público que se fueron desarrollando durante el siglo XX. Nótese que estos desarrollos jurídicos diferentes no se refieren tanto al problema de la globalización y la economía como tal, sino al modo en que ambas corrientes resuelven temas de Derecho público y de Derecho privado, y sus concepciones sobre el modo de articular estos dos ámbitos. Por esta razón, generaban instituciones diferentes para enfrentar sus respectivos problemas jurídicos y económicos. Sin embargo, los desarrollos doctrinales que se experimentaron en las ciencias económicas durante el siglo XX culminaron con la crisis económica de 2008, llevaron a que las distintas formas de Derecho público elaborarían respuestas jurídicas similares para enfrentar los retos que planteaba esta nueva crisis. En otras palabras, las respuestas similares que ofrecieron los distintos ordenamientos administrativos se debieron, en gran medida, a los desarrollos que se fueron gestando en la teoría económica durante el periodo anterior y concurrente a la crisis económica.

3. En torno a las justificaciones de la intervención del Estado en la actividad económica: jurídicas y económicas

A partir de finales del siglo XIX y principios del siglo XX se fue ampliando la idea de la participación cada vez más activa del Estado en las cuestiones económicas. Sin embargo, las materias, las formas, y los modos de dicha participación no estuvieron claras del todo, sino hasta después de la *Gran Depresión*. Ya luego de la Segunda Guerra Mundial muchos países industrializados aceptaron el papel del Estado benefactor e interventor, donde su participación no se limitaba a la provisión de algunos servicios sociales – sanidad, educación –, sino de otros servicios y bienes públicos – acueductos, electricidad, telecomunicaciones –. Esta intervención del Estado en la actividad económica tuvo sus justificaciones jurídicas y económicas: la necesidad de la provisión de bienes públicos que no son eficientemente provistos por los entes privados, y la necesidad de regular los mercados para mantener un nivel adecuado de competencia y evitar las prácticas monopolísticas. A estas justificaciones – que pudieran englobarse en la categoría de *mejorar la asignación de recursos* – se le añadieron otras: la de redistribución de la renta para evitar los desequilibrios económicos excesivos entre los miembros de la sociedad, y la de la estabilización económica para evitar situaciones de contracción o estancamiento económico por periodos relativamente prolongados. El interludio entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial expusieron claramente las consecuencias de la desigualdad económica y de las

depresiones económicas prolongadas, y *se comprendió y se justificó* la necesidad de la intervención estatal para atenuarlas.

El hecho de que la mayoría de los gobiernos hubiese aceptado la intervención estatal en la actividad económica no quiere decir que hubiese un reconocimiento absoluto en el papel del Estado para entrar en dichas actividades. Corrientes contrarias a la tendencia principal se mantuvieron activas, aunque sin mucho eco en los gobiernos. Estas corrientes sostenían que la intervención del Estado debía limitarse a sus funciones *policiales*, es decir, en la participación de la defensa respecto al mundo exterior, y en el mantenimiento del orden público respecto al interior del Estado. El mantenimiento de este orden público al interior del Estado se refiere al establecimiento de las reglas de juego en términos económicos y sociales, a hacer cumplir las leyes, y a sancionar a aquellos que las quebranten. Estas corrientes también reconocían la participación del Estado en la provisión de los grandes proyectos de infraestructura que favorecerían el desarrollo de la inversión privada – ampliaciones de vías de comunicación, como ferrocarriles y carreteras; desarrollos de la infraestructura de electricidad y de acueductos; y aun del desarrollo de la instrucción pública para el mantenimiento de una fuerza laboral apta para la producción –. Sin embargo, no favorecían los desarrollos en el Estado de bienestar que se observaron en las primeras tres décadas de la segunda mitad del siglo XX.

4. En torno a las políticas económicas y los instrumentos disponibles para su aplicación

A medida en que se fueron ampliando los poderes del Estado para influir en la economía se desarrollaron instituciones que permitirían poner en funciones distintas políticas económicas. Estas instituciones, además, tendrían a su cargo distintos instrumentos para implantar dichas políticas. Las tipologías tanto económicas como jurídicas de estas instituciones convergieron, a su vez, en el tratamiento de las distintas políticas económicas y sus instrumentos como compartimientos estancos. La crisis de 2008 forzó a un reexamen de las políticas económicas y de sus instrumentos, para concebirlas como entidades mucho más interrelacionadas entre sí.

5. En torno al estudio del Derecho y Economía

Por otro lado, los desarrollos del derecho y la economía durante el siglo XX estaban íntimamente ligados al Derecho privado, o al Derecho público en tanto afecta directamente a

los ciudadanos en su carácter individual (v.g., *Derecho penal*, *Derecho procesal*). En torno a la relación del Estado con las empresas se atendían temas relacionados a la regulación económica (antimonopolios, daños, protección a los consumidores, regulación de entidades financieras), derecho tributario y derecho laboral, por poner algunos ejemplos. Pero estos estudios solían desconocer las relaciones de la macroeconomía con el Derecho, particularmente con el Derecho administrativo. Y este Derecho contiene aspectos de su legislación que impactan directamente no sólo sobre asuntos regulatorios sino también sobre aspectos macroeconómicos. Las necesidades de incorporar el estudio de la macroeconomía en el Derecho administrativo se perciben claramente, pero no existe todavía un consenso claro en torno al modo de atender estas preocupaciones.

6. En torno a la política fiscal como vehículo para la estabilización económica

La crisis de 2008 dejó claro que la política fiscal es un vehículo poderoso para la estabilización económica. Pero esta debe usarse con cuidado, es decir, en los momentos oportunos y siendo consecuentes a través del ciclo económico. Es decir, la política fiscal debe ser restrictiva durante el crecimiento económico, entendiéndose que debe ser más conservadora en el gasto público y más activa en la tributación; y más expansiva durante las recesiones, ampliando el gasto y disminuyendo los impuestos para intentar recuperar la trayectoria del crecimiento lo antes posible.

La importancia de mantener una política fiscal saludable durante todo el ciclo económico es particularmente importante para mantener la credibilidad en torno a la sostenibilidad presupuestaria y en lo relacionado al manejo de la deuda pública. Una política fiscal que se perciba insostenible puede dar pie a una crisis de deuda, aun cuando el país no se encuentre en la insolvencia.

Además, existen elementos ideológicos que afectan las percepciones de la política fiscal y que han sido cruciales para el desenvolvimiento de la crisis, particularmente en los países miembros de la Unión Europea. Existen poderosas razones para permitir unas condiciones presupuestarias menos restrictivas para salir de la situación de bajo crecimiento en Europa. Y también existen métodos alternos para hacer de la política fiscal una más efectiva, ya sea mediante la ampliación de la participación de los estabilizadores fiscales automáticos, o mediante

la organización de proyectos de inversión pública que puedan incidir rápidamente en la economía ante una situación de desaceleración o contracción económica.

7. En torno al déficit, la deuda pública y la estabilidad presupuestaria

Los desbalances presupuestarios negativos (déficits) suelen financiarse con la emisión de deuda pública. Estos déficits no necesariamente son perniciosos, siempre y cuando la producción de un país vaya creciendo a un ritmo más alto que los tipos de interés a los que se financian dichos déficits, y que la deuda que se vaya acumulando vaya siendo proporcionalmente menor al volumen de la producción. En otras palabras, mientras la capacidad de repago de la deuda vaya en aumento a un ritmo mayor que el del endeudamiento, los déficits no deben causar problemas fiscales. No obstante, es posible que aun en crecimiento económico, un país incurra en una trayectoria fiscal insostenible, endeudándose a tasas mayores de lo que su economía crece. Es aquí cuando se recomiendan medidas de consolidación fiscal, para ajustar la trayectoria del endeudamiento a la trayectoria del crecimiento de la producción.

Ahora bien, cuando una economía entra en recesión, muchas veces es necesario entrar en situaciones deficitarias y en incrementos de la deuda significativos. Existen métodos para intentar medir la orientación de la política fiscal y su sostenibilidad. Pero ninguno de estos métodos presenta resultados concluyentes para todos los casos, porque en gran medida, la sostenibilidad de la deuda tiene que ver con la percepción que los mercados financieros tengan sobre la capacidad de cumplimiento del país con respecto a su deuda pública.

Se han propuesto distintas formas para controlar el crecimiento de los déficits y de la deuda, ya sea por leyes, reglamentos, o por otros métodos alternos. Sin embargo, ninguno de ellos garantiza el cumplimiento y la estabilidad fiscal. Las instituciones funcionan en la medida en que sean respetadas, y bajo condiciones de normalidad económica; pero las crisis económicas agudas pueden crear las condiciones para que dichas instituciones no operen de manera efectiva.

8. En torno a la consolidación fiscal y las medidas extraordinarias para alcanzar la estabilidad presupuestaria

La crisis económica trajo como consecuencia un problema de credibilidad en torno a la posibilidad de cumplimiento de la deuda pública por parte de algunos países miembros de la

Unión Europea. Esto provocó que las primas de riesgo aumentaran significativamente, por lo que las autoridades europeas comenzaron a reclamar que dichos países efectuaran políticas de consolidación fiscal. Estas políticas suelen sugerirse cuando las trayectorias fiscales se perciben como insostenibles. A pesar de que muchas organizaciones promovieron la implantación de estas políticas en momentos de recesión, dichas prácticas tuvieron muchos detractores.

Las medidas de consolidación fiscal fueron de diversa índole, pero resumibles entre medidas para aumentar los recursos del Estado, por la vía de los aumentos tributarios; y medidas de reducción del gasto público, con las consecuencias del deterioro social ante la reducción de las prestaciones sociales por parte del Estado a la población. Ambos tipos de medidas tuvieron consecuencias, a su vez, sobre las tasas de crecimiento de las respectivas economías sobre las que se aplicaron.

El éxito o fracaso de dichas medidas de consolidación tenían que ver, en gran medida, con la magnitud de los multiplicadores del gasto público y de los impuestos. Distintos estudios han concluido que estos multiplicadores dependientes del ciclo económico, de forma tal que tienen a ser mayores si las economías están en recesión y se encuentran en una *trampa de liquidez*, es decir ante unos tipos de interés cercanos a cero y unos niveles de inversión privada muy bajos y estancados. Estas condiciones favorecen la acción del Estado en aumentar el gasto público para reactivar a la economía.

A su vez, estos multiplicadores apuntan al mejor momento para iniciar una consolidación fiscal. Si los multiplicadores del gasto son mayores ante una situación de recesión, es conveniente posponer la consolidación, reactivar la economía, y cuando esta se halle en crecimiento se implantan las medidas de consolidación. Si estos mismos multiplicadores fuesen pequeños ante una recesión, sería preferible consolidar cuanto antes. Muchos estudios apuntan a que las consolidaciones deben atrasarse hasta que las economías se hallen en crecimiento.

9. En torno a las consideraciones especiales hacia las regiones ultraperiféricas

Las consolidaciones fiscales pueden afectar de forma particular a las regiones insulares ultraperiféricas. Estas regiones suelen enfrentar costes de gestión – producción, transportes, comunicaciones – mayores que las regiones industrializadas de gran tamaño. Es por esta razón que muchas de estas regiones, particularmente aquellas que pertenecen a países

industrializados, suelen recibir tratamientos especiales. Estos tratamientos pueden ser tributarios, de transferencias, de preferencias en las inversiones públicas, o de favorecimiento – de alguna manera – en el fomento de atracción de capital. En el caso de la Unión Europea, existe un reconocimiento jurídico explícito de dichas regiones para promover la actividad económica en ellas y fomentar la convergencia económica entre ellas y los países miembros de la Unión. En el caso de EE.UU., no existe un reconocimiento jurídico en torno a sus posesiones insulares, pero sí han actuado en favor de ellas en distintos momentos, pero siempre según sus intereses nacionales. De esta manera, a pesar de que las líneas generales de la dirección económica son dictadas por el Congreso de los EE.UU., la ejecución de la política económica ha quedado sujeta a decisiones de funcionarios intermedios, que muchas veces la llevan a cabo de forma arbitraria, en la mayoría de los casos por desconocimiento contextual, y en otros, por la necesidad de operar con celeridad.

Las regiones insulares no suelen tener los medios necesarios para enfrentar las crisis económicas. Y si llegan a una crisis de deuda, las medidas aplicadas por la región no serán por sí solas suficientes para combatirla. Si estas regiones se encuentran en situaciones de inestabilidad o insostenibilidad fiscal, y se ven forzadas a entrar en procesos de consolidación fiscal en medio de una recesión, su retorno a una trayectoria de crecimiento pudiera ser mucho más difícil que para los países industrializados.

10. En torno a los antecedentes, detonantes, y desenvolvimiento de la crisis

La crisis económica de 2008 se inició fundamentalmente en los EE.UU., con la crisis del mercado hipotecario y la titulización de su deuda. Esta crisis afectó no sólo a instituciones financieras norteamericanas, sino que se extendió por todo el mundo; afectando particularmente a instituciones financieras europeas. La necesidad de rescatar a muchas de estas instituciones financieras, y ante el colapso crediticio que dicha crisis provocó, trajo como consecuencia la contracción de otros sectores económicos, afectando a su vez a las finanzas públicas de los distintos países.

En el caso de España, esta crisis afectó particularmente al sector de la construcción, y su paralización provocó una contracción general en los demás sectores económicos. Los intentos de contrarrestar el decrecimiento de la actividad económica por parte del gobierno fueron insuficientes, y provocaron a su vez un deterioro de sus finanzas públicas. Esto llevó

posteriormente a que se intentaran políticas de consolidación económica para intentar restablecer la estabilidad presupuestaria.

Para el caso de Puerto Rico, la crisis de 2008 no hizo sino empeorar las dificultades que se experimentaban a partir de los cambios en el tratamiento fiscal que el gobierno federal les daba a las compañías norteamericanas que se establecían en Puerto Rico. Dichos cambios provocaron una reducción significativa en el sector de la manufactura, que se ocultó debido al gran crecimiento que experimentó el sector de la construcción durante el periodo de la burbuja inmobiliaria. Sin embargo, cuando esta colapsó, la economía comenzó una trayectoria descendente, acentuada a su vez por la subida en los precios del crudo que había comenzado en 2004. Las medidas iniciales de consolidación fiscal no hicieron sino empeorar las condiciones económicas y no lograron la estabilidad presupuestaria, y las que se aplicaron posteriormente también fueron insuficientes.

11. En torno a la consolidación fiscal en términos generales

Muchos países han desarrollado distintas instituciones para mantener bajo control los presupuestos. Para el caso de los países miembros de la Unión Europea, existen reglas que requieren determinados comportamientos presupuestarios, que han sido acordadas y aceptadas por ellos. A pesar de esto, constituyen normas supraestatales para la estabilidad presupuestaria. Para el caso de Puerto Rico, y ante su situación de imposibilidad de cumplir con el servicio de su deuda, el Congreso de los EE.UU. impuso una junta de supervisión fiscal, lo que constituye un ente supraestatal para el control presupuestario.

Otra institución que se hizo común durante la crisis fue la incorporación de reglas de estabilidad presupuestaria en las distintas constituciones de los países miembros de la Unión Europea. Estas incorporaciones fueron a su vez *recomendadas* por las autoridades de la Unión, por lo que constituye una muestra más de un ente supraestatal condicionando no sólo la política fiscal de sus estados miembros, sino también alterando los respectivos órdenes constitucionales para imponer una forma específica de ordenamiento económico. Para el caso de Puerto Rico en general, y de la mayoría de los Estados de EE.UU., existen cláusulas de balance presupuestario en sus respectivas constituciones. Suelen ser cláusulas mucho más cortas y sencillas, que en casos y controversias son los tribunales los que interpretan el alcance de estas.

Además de las reglas supraestatales y aquellas incorporadas mediante la Constitución, a través del mundo han surgido agencias independientes de monitoreo o supervisión fiscal. Estas agencias pretenden evaluar el presupuesto y cualquier medida que legislativa o práctica ejecutiva que tenga impactos presupuestarios. Es un tipo de auditoría o contraloría *ex ante*, no *ex post* como el papel que juegan las agencias de auditoría y contraloría en muchos países del mundo. Para el caso de EE.UU. este papel lo realiza el *Congressional Budget Office*. En España, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, que también fue sugerida por las autoridades de la Unión Europea, lleva a cabo estas funciones de evaluación y vigilancia de las distintas medidas legislativas y prácticas ejecutivas con impactos sobre el presupuesto. En Puerto Rico, la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal tiene como uno de sus fines el servir de *agente fiscal y asesor financiero del gobierno*, es decir, para ayudar en la creación y ejecución, supervisión y fiscalización de los planes fiscales y del presupuesto. Sin embargo, no constituye una agencia verdaderamente independiente, sino que responde a una junta de directores nombrada por el gobernador de turno. Además, el posible desarrollo que pudo haber tenido esta agencia fue truncado rápidamente por la aprobación de PROMESA por parte del Congreso federal.

12. En torno a las leyes fiscales expansivas al inicio de la crisis

Las leyes de consolidación fiscal no surgieron en un vacío durante la crisis, sino que estuvieron precedidas de medidas fiscales expansivas que buscaban contrarrestarla. En EE.UU. se implantaron medidas de aumento del gasto público y de reembolsos tributarios con el fin de estimular sus respectivas economías. En el caso de España se implantaron varias medidas, mediante reales decretos-leyes, con carácter de urgencia, para enfrentar los primeros indicios de contracción económica general. Muchas de estas medidas se asemejaban a las puestas en marcha en los EE.UU. en 2008 para fomentar el consumo privado. Pero también hubo medidas para fomentar la creación de empleos.

13. En torno a la legislación de urgencia (emergencia) para la consolidación fiscal

Sin embargo, los resultados de estas medidas expansivas fueron muy limitados, y la percepción de los acreedores de la deuda pública de algunos países de la Unión Europea, incluyendo a los de España, era que dichos resultados no justificaban los costes incurridos; por lo que comenzaron a exigir primas de riesgo más altas, y motivaron de esta manera todo un proceso

de consolidación fiscal que duró varios años. En el caso de España, las primeras medidas de consolidación – que comenzaron en 2010 – consistieron en recortes del gasto público de formas variadas, como por ejemplo, recortes en gastos por pagos farmacéuticos, congelación de aumentos salariales, y limitaciones en los aumentos a las pensiones. Ya para 2011, y con el cambio de gobierno, se siguieron implantando medidas de recorte de gastos, y para 2012 se amplían las medidas restrictivas con el propósito de balancear los presupuestos cuanto antes.

EE.UU. no sufrió un proceso de consolidación fiscal como el ocurrido en Europa. Ocurrió una desaceleración o recorte en algunas medidas expansivas, pero tanto el gobierno federal como el Banco de la Reserva Federal continuaron, mientras pudieron, con políticas expansivas. Sin embargo, algunos estados se encontraron en dificultades y tuvieron que implantar recortes de gastos y medidas impositivas.

La actividad económica en Puerto Rico había comenzado a contraerse antes del estallido de la crisis mundial. Esta provocó una intensificación de la contracción económica en ciernes, y trajo múltiples medidas de ajuste que pudieran resultar contradictorias entre sí, y necesariamente insuficientes. Con el cambio de gobierno en 2009 se puso en funciones una ley de consolidación fiscal que incluía recortes en el gasto público, aumentos tributarios temporales pero significativos, y un programa de reducción de la nómina pública. Este plan sólo intensificó la crisis económica, que fue aminorada al final del término de ese gobierno con un aumento en el gasto público ayudado por las transferencias federales y por un aumento significativo en la deuda pública. Además, se puso en marcha un aumento de impuestos a las exportaciones de las compañías foráneas que sería compensado con créditos tributarios por parte del gobierno federal, mientras que se legisló y se implantó una reducción de impuestos a las personas físicas, sin todavía haber salido de la crisis presupuestaria. Todo esto apunta a un conjunto de medidas que fueron contradictorias dentro del mismo periodo de gobierno y al final no se cumplió con el propósito de balancear el presupuesto. A su vez, el cambio de gobierno de 2013 intentó distintas medidas parciales para reactivar la economía, pero ya en 2014 se implantó otro plan de consolidación fiscal con el propósito de estabilizar las finanzas públicas. Sin tomar en cuenta los desaciertos en los métodos de la implantación, y en la concepción de estos, ambos planes de consolidación fiscal fueron insuficientes, y no lograron sus propósitos. Ante esa situación, ya para 2016 el Congreso federal había aprobado una ley para establecer una Junta de Supervisión

Fiscal, con el propósito de reestructurar la deuda y balancear el presupuesto, quitándole de esa manera gran parte de las facultades presupuestarias al gobierno local.

14. En torno a las evaluaciones generales

Tanto en el caso de España como en el de Puerto Rico, las medidas de consolidación fiscal fueron insuficientes, y en muchos de sus elementos, mal concebidas y contradictorias; pues tanto la identificación de los problemas, como las recomendaciones para atenderlos estaban en desacuerdo con las sugerencias provenientes de las ciencias económicas. Los resultados concretos fueron muy reveladores: la crisis presupuestaria se acentuó mientras la economía siguió su trayectoria decreciente.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes doctrinales

- ACKLEY, Gardner, *Macroeconomics: Theory and policy*, New York, Collier Macmillan, 1978.
- ACOCELLA, Nicola, *Economic Policy in the Age of Globalisation*, Cambridge University Press, 2005.
- , *The Foundations of Economic Policy: Values and Techniques*, Cambridge University Press, 1998.
- ACOCELLA, Nicola – BARTOLOMEO, Giovanni Di – HALLETT, Andrew Hughes, *Macroeconomic Paradigms and Economic Policy: From the Great Depression to the Great Recession*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.
- , *The Theory of Economic Policy in a Strategic Context*, Cambridge University Press, 2012.
- ADAM, Christopher – VINES, David, *Remaking macroeconomic policy after the global financial crisis: a balance-sheet approach*, en «Oxford Review of Economic Policy» 25 (2009) 4, 507-552.
- AFONSO, Antonio, *Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy in the Eu-15*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 1 mayo 2001, en <https://papers.ssrn.com/abstract=317481>.
- AGÉNOR, Pierre-Richard – MONTIEL, Peter J., *Development Macroeconomics*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, Fourth edition 2015.
- AGNELLO, Luca – CASTRO, Vitor – JALLES, João Tovar – SOUSA, Ricardo M., *What determines the likelihood of structural reforms?*, en «European Journal of Political Economy» 37 (1 marzo 2015), 129-145.
- AIZENMAN, Joshua – PASRICHA, Gurnain Kaur, *Net Fiscal Stimulus During the Great Recession*, National Bureau of Economic Research, febrero 2011, en <http://www.nber.org/papers/w16779>
- , *On the ease of overstating the fiscal stimulus in the US, 2008-9*, National Bureau of Economic Research, febrero 2010, en <http://www.nber.org/papers/w15784>.
- AKERLOF, George – BLANCHARD, Oliver J. – ROMER, David – STIGLITZ, Joseph E. (Eds.), *What have we learned? Macroeconomic policy after the crisis*, Cambridge, Massachusetts, International Monetary Fund and MIT Press, 2014.
- AKIN, Ozlem – GARCÍA MONTALVO, José– GARCÍA VILLAR, Jaume– PEYDRÓ, José-Luis – RAYA, Josep Maria, *The real estate and credit bubble: evidence from Spain*, en «SERIES» 5 (1 agosto 2014) 2-3, 223-243.
- ALAMEDA, José I – GARAVITO MEDINA, Daniel E, *La política neoliberal en Puerto Rico y la Ley Número 7: impactos y consecuencias socio-económicas años fiscales 2009 al 2011*, San Juan, Puerto Rico, Ediciones Situm, Inc., 2012.

- ALBEROLA, Enrique – ESTRADA, Ángel – SANTABÁRBARA, Daniel, *Growth and imbalances in Spain: a reassessment of the output gap*, en «SERIEs» 5 (1 agosto 2014) 2-3, 333-356.
- ALBI IBAÑEZ, Emilio – GONZÁLEZ PÁRAMO, José Manuel – URBANOS, Rosa M. – ZUBIRI, Ignacio, *Economía Pública I: fundamentos, presupuesto y gastos*, Barcelona, Ariel Economía, Editorial Planeta, 4ta edición actualizada 2017.
- , *Economía Pública II: teoría de la imposición, sistema impositivo, otros ingresos públicos y economía pública internacional*, Barcelona, Ariel Economía, Editorial Planeta, 4ta edición actualizada 2018.
- ALEGRÍA, Héctor, *Globalización y derecho*, en «Revista Pensar en Derecho» 0 (septiembre 2012) 0, 187-264.
- ALESINA, Alberto – AZZALINI, Gualtiero – FAVERO, Carlo – GIAVAZZI, Francesco – MIANO, Armando, *Is it the How or the When that Matters in Fiscal Adjustments*, National Bureau of Economic Research, noviembre 2016, en <http://www.nber.org/papers/w22863>.
- ALESINA, Alberto – BARBIERO, Omar – FAVERO, Carlo – GIAVAZZI, Francesco – PARADISI, Matteo, *Austerity in 2009-2013*, National Bureau of Economic Research, enero 2015, en <http://www.nber.org/papers/w20827>.
- , *The Effects of Fiscal Consolidations: Theory and Evidence*, National Bureau of Economic Research, mayo 2017, en <http://www.nber.org/papers/w23385>.
- ALESINA, Alberto F – ARDAGNA, Silvia, *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending*, National Bureau of Economic Research, octubre 2009, en <http://www.nber.org/papers/w15438>.
- ALESINA, Alberto F – FAVERO, Carlo – GIAVAZZI, Francesco, *What do we know about the effects of Austerity?*, National Bureau of Economic Research, enero 2018, en <http://www.nber.org/papers/w24246>.
- ALESINA, Alberto – FAVERO, Carlo – GIAVAZZI, Francesco, *The output effect of fiscal consolidation plans*, en «Journal of International Economics» 96 (1 julio 2015), S19-S42.
- ALESINA, Alberto – GIAVAZZI, Francesco (Eds.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, Chicago / Cambridge, University of Chicago Press / National Bureau of Economic Research, 2013.
- ALFONSO, Luciano Parejo, *Reflexiones sobre la Economía y la Administración pública en la Constitución*, en «Cuadernos de Derecho Público» (31 mayo 2011) 25, en <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=758>.
- ALLSOPP, Christopher – VINES, David, *The Macroeconomic Role of Fiscal Policy*, en «Oxf Rev Econ Policy» 21 (1 diciembre 2005) 4, 485-508.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique – ÁLVAREZ TORRES, Osvaldo Manuel (Eds.), *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española* (Estudios de Derecho Constitucional), Granada, Comares, 2017.

- ÁLVAREZ DE LA ROSA, Manuel – ROJAS RIVERO, Gloria P., *Capítulo 3. La reforma laboral a través de tres preámbulos y cinco nudos esenciales*, en *El derecho ante la crisis: nuevas reglas de juego*, Barcelona, Atelier, 2013, 85-117, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=520814>.
- RÍOS ÁLVAREZ, Javier, *Globalización, integración y derecho constitucional*, en *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Vol. 2, 2001, ISBN 84-89764-56-5, págs. 1261-1280, Facultad de Derecho, 2001, 1261-1280, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=614980>.
- FLORES ANARTE, Laura, *El ataque constitucional al estado social: Un análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la constitución española*, en «Revista internacional de pensamiento político» (2014) 9, 321-346.
- ANDERSEN, Torben M., *Is there a Role for an Active Fiscal Stabilization Policy?*, Munich, CESifo Group Munich, abril 2005.
- ANDERSON, Derek – HUNT, Benjamin – SNUDDEN, Stephen, *Fiscal consolidation in the euro area: How much pain can structural reforms ease?*, en «Journal of Policy Modeling» 36 (1 septiembre 2014) 5, 785-799.
- ANDRÉS, Javier – DOMENECH, Rafael – FATÁS, Antonio, *The stabilizing role of government size*, Banco de España, mayo 2007, en <https://econpapers.repec.org/paper/bdewpaper/0710.htm>.
- ANDRÉS, Javier – PÉREZ, Javier J. – ROJAS, Juan A., *Implicit public debt thresholds: an empirical exercise for the case of Spain* (Documentos de trabajo), Madrid, Banco de España, 2017, en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosTrabajo/17/Fich/dt1701e.pdf>.
- ANDREU GARCÍA, José Miguel, *España económica, 1960-2013: éxitos, fracasos y fluctuaciones : especial referencia a la etapa Aznar-Zapatero-Rajoy (1996-2013)*, Madrid, Dykinson, 2014, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=586705>.
- CASTELLÁ ANDREU, Josep María, *Crisis económica y reformas políticas e institucionales en España*, en «Documentación Administrativa» 0 (10 junio 2014) 1, en <https://revistas-online.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=10152>.
- ANTONAKAKIS, Nikolaos – COLLINS, Alan, *The impact of fiscal austerity on suicide mortality: Evidence across the 'Eurozone periphery'*, en «Social Science & Medicine» 145 (1 noviembre 2015), 63-78.
- ANTUÑANO MARURI, Isidro, *Capítulo 1. La política económica del PP, 2012-2013: el largo y tortuoso camino hacia la sostenibilidad financiera de las administraciones públicas*, en *Crisis y Política Económica en España. Un Análisis de la Política Económica Actual*, Cizur Menor (Navarra) / Valencia, Thomson Reuters-Aranzadi / Universidad de Valencia, Departamento de Economía Aplicada, 2014, 23-45.
- ARANDA GARCÍA, Evangelina (Ed.), *Política económica. Un contexto de crisis, recuperación e incertidumbre*, Cizur Menor (Navarra), Civitas / Thomson Reuters (Legal), 2016, en

<http://www.dykinson.com/libros/politica-economica-un-contexto-de-crisis-recuperacion-e-incertidumbre/9788490995051/>.

ARESTIS, Philip, *Fiscal policy: a strong macroeconomic role*, en «Review of Keynesian Economics» 0 (autumn 2012), 93-108.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*, Madrid, Marcial Pons, 1993.

———, *Principios de derecho público económico: modelo de Estado, gestión pública, regulación económica* (Biblioteca Comares de ciencia jurídica), Granada, Comares, 3a ed. ampl 2004.

———, *Sobre el estudio y comprensión del Derecho Público: una guía para su estudio*, en «REJIE: Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa» (2012) 6, 9-26.

ARON, Raymond, *Paz y guerra entre las naciones*, Madrid, Revista de Occidente, 1963.

ARRIBA, Raúl de – KIRBY, Peadar, *Capítulo 3. Crisis en la periferia europea: política económica e impacto social en España e Irlanda*, en *Crisis y Política Económica en España. Un Análisis de la Política Económica Actual*, Cizur Menor (Navarra) / Valencia, Thomson Reuters-Aranzadi / Universidad de Valencia, Departamento de Economía Aplicada, 2014, 63-86.

ASH, Michael – BASU, Deepankar – DUBE, Arindrajit, *Public Debt and Growth: An Assessment of Key Findings on Causality and Thresholds* (Working Papers Series), Amherst, Massachusetts, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, abril 2017, en <https://www.peri.umass.edu/media/k2/attachments/WP433.pdf>.

ASIMAKOPOULOS, Stylianos – KARAVIAS, Yiannis, *The impact of government size on economic growth: A threshold analysis*, en «Economics Letters» 139 (1 febrero 2016), 65-68.

ASÍN CABRERA, María Asunción, *Islas y archipiélagos en las comunidades europeas: estudio de los regímenes jurídicos especiales con particular consideración de Canarias*, Madrid, Tecnos, 1988.

ATIK, Jeffery C., *A Law and Economics Approach*, en «Proceedings of the ASIL Annual Meeting» 95 (ed 2001), 26-26.

ATKIN, David – DONALDSON, Dave, *Who's Getting Globalized? The Size and Implications of International Trade Costs*, National Bureau of Economic Research, julio 2015, en <http://www.nber.org/papers/w21439>.

ATTINASI, Maria Grazia – KLEMM, Alexander, *The growth impact of discretionary fiscal policy measures*, en «Journal of Macroeconomics» 49 (1 septiembre 2016), 265-279.

ATTINASI, Maria Grazia – METELLI, Luca, *Is fiscal consolidation self-defeating? A panel-VAR analysis for the Euro area countries*, en «Journal of International Money and Finance» 74 (1 junio 2017), 147-164.

AUBY, Jean-Bernard, *La globalización, el derecho y el Estado* (Serie Albero), Sevilla, Editorial Derecho Global = Global Law Press, 2013.

- AUERBACH, Alan – GORODNICHENKO, Yuriy, *Fiscal Multipliers in Recession and Expansion*, en *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, Chicago / Cambridge, University of Chicago Press / National Bureau of Economic Research, 2013.
- AUERBACH, Alan J – GORODNICHENKO, Yuriy, *Fiscal Stimulus and Fiscal Sustainability*, National Bureau of Economic Research, septiembre 2017, en <http://www.nber.org/papers/w23789>.
- AUERBACH, Alan J. – GORODNICHENKO, Yuriy, *Measuring the Output Responses to Fiscal Policy*, en «American Economic Journal: Economic Policy» 4 (2012) 2, 1-27.
- , *Output Spillovers from Fiscal Policy*, en «American Economic Review» 103 (mayo 2013) 3, 141-146.
- AUSTIN, D. Andrew, *The Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (PROMESA; H.R. 5278, S. 2328)*, Washington, DC, Congressional Research Service, 1 julio 2016, en <https://fas.org/sgp/crs/row/R44532.pdf>.
- BADINGER, Harald – REUTER, Wolf Heinrich, *The case for fiscal rules*, en «Economic Modelling» 60 (1 enero 2017), 334-343.
- BAER, Werner, *Puerto Rico: An Evaluation of a Successful Development Program*, en «Q J Econ» 73 (1 noviembre 1959) 4, 645-671.
- BAHARUMSHAH, Ahmad Zubaidi – SOON, Siew-Voon – LAU, Evan, *Fiscal sustainability in an emerging market economy: When does public debt turn bad?*, en «Journal of Policy Modeling» 39 (1 enero 2017) 1, 99-113.
- BAKER, Dean, *The Myth of Expansionary Fiscal Austerity*, Washington, DC, Center for Economic and Policy Research, octubre 2010, en <http://cepr.net/documents/publications/austerity-myth-2010-10.pdf>.
- BALDACCHINO, Godfrey, *Building the Resilience of Small States: A Revised Framework*, en «Round Table» 104 (agosto 2015) 4, 517-519.
- , *Islands and beers: Toasting a discriminatory approach to small island manufacturing*, en «Asia Pacific Viewpoint» 51 (abril 2010) 1, 61-72.
- , *Islands Matter*, en «Round Table» 102 (abril 2013) 2, 195-198.
- , *Managing the hinterland beyond: Two ideal-type strategies of economic development for small island territories*, en «Asia Pacific Viewpoint» 47 (abril 2006) 1, 45-60.
- , *Small Islands versus Big Cities: Lessons in the Political Economy of Regional Development from the World's Small Islands*, en «Journal of Technology Transfer; Indianapolis» 31 (2006) 1, 91-100.
- , *Small States: Beyond the Pale?*, en «Round Table» 100 (octubre 2011) 416, 555-557.
- , *The other way round: manufacturing as an extension of services in small island states*, en «Asia Pacific Viewpoint» 39 (diciembre 1998) 3, 267-279.

- BALDACCI, Emanuele – GUPTA, Sanjeev, *Expansiones fiscales: ¿Qué funciona?*, en «Finanzas y Desarrollo | F&D» 45 (diciembre 2009) 4, 35-37.
- BALDWIN, Richard E., *The great convergence: information technology and the new globalization*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.
- BALL, Laurence M, *Long-Term Damage from the Great Recession in OECD Countries*, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, mayo 2014, en <http://www.nber.org/papers/w20185>.
- BALLBÉ, Manuel, *El futuro del Derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización*, en «Revista de administración pública» (2007) 174, 215-276.
- BARBOSA, Diogo – CARVALHO, Vitor M. – PEREIRA, Paulo J., *Public stimulus for private investment: An extended real options model*, en «Economic Modelling» 52 (enero 2016), 742-748.
- BARNES, Javier – SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (Eds.), *Innovación y reforma en el derecho administrativo*, Sevilla, Derecho Global-Global Law Press, 2007.
- (Eds.), *La transformación del procedimiento administrativo*, Sevilla, Global Law Press Editorial Derecho Global, 2008.
- BARNETT, Randy E, *Four Senses of the Public Law-Private Law Distinction*, 11.
- BARRELL, Ray – HOLLAND, Dawn – HURST, Ian, *Fiscal Consolidation: Part 2. Fiscal Multipliers and Fiscal Consolidations*, en (22 febrero 2012), en https://www.oecd-ilibrary.org/economics/fiscal-consolidation-part-2-fiscal-multipliers-and-fiscal-consolidations_5k9fdf6bs78r-en.
- , *Fiscal multipliers and prospects for consolidation*, en «OECD Journal: Economic Studies» 2012 (4 enero 2013) 1, 71-102.
- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción (Ed.), *Lecciones de derecho administrativo: Parte general*, Madrid, Tecnos, 2ª ed 2015.
- BARRIOS, Salvador – LANGEDIJK, Sven – PENCH, Lucio, *EU fiscal consolidation after the financial crisis. Lessons from past experiences* (European Economy. Economic Papers), Brussels, European Commission, julio 2010, en http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2010/pdf/ecp418_en.pdf.
- BARSEGHYAN, Levon – BATTAGLINI, Marco, *Political economy of debt and growth*, en «Journal of Monetary Economics» 82 (1 septiembre 2016), 36-51.
- BATINI, Nicoletta – EYRAUD, Luc – FORNI, Lorenzo – WEBER, Anke, *Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections* (Technical Notes and Manuals), Washington, DC, International Monetary Fund, septiembre 2014.
- BAUDU, Aurélien, *La “regla de oro” de las finanzas públicas: ¿una tragicomedia a la francesa?*, en «Cuadernos de Derecho Público» (6 octubre 2012) 38, en <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=9976>.

- BAUM, Ms Anja – POPLAWSKI-RIBEIRO, Mr Marcos – WEBER, Anke, *Fiscal Multipliers and the State of the Economy* (IMF Working Papers), Washington, DC, International Monetary Fund, 5 diciembre 2012.
- BAUMAN, Zygmunt, *La globalización: consecuencias humanas* (Sección de Obras de Sociología), traducido por Daniel Zadunaisky, México [etc], Fondo de Cultura Económica, 2a. ed. en español 2001.
- BAYERN, Shawn, *False Efficiency and Missed Opportunities in Law and Economics*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 1 marzo 2011, en <https://papers.ssrn.com/abstract=1919289>.
- BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? falacias del globalismo, respuestas a la globalización* (Paidós estado y sociedad, 58), Barcelona [etc.], Paidós, 1a ed 1998.
- BECK-FRIIS, Peder – WILLEMS, Tim, *Dissecting fiscal multipliers under the fiscal theory of the price level*, en «European Economic Review» 95 (1 junio 2017), 62-83.
- BEL, Isabel Barrios, *Las regiones ultraperiféricas y el Mercado Único*, en «Hacienda Canaria» (2011) 34, 299-317.
- BÉNASSY-QUÉRÉ, Agnès – COEURÉ, Benoît – JACQUET, Pierre – PISANI-FERRY, Jean, *Economic Policy: Theory and Practice*, New York, Oxford University Press, 2da edición 2019.
- BENK, Szilárd – JAKAB, Zoltán M., *Non-Keynesian Effects of Fiscal Consolidation*, en (9 marzo 2012), en https://www.oecd-ilibrary.org/economics/non-keynesian-effects-of-fiscal-consolidation_5k9d195t38mv-en.
- BENZ, Ulrich – FETZER, Stefan, *Indicators for Measuring Fiscal Sustainability: A Comparison of the OECD Method and Generational Accounting*, en «FinanzArchiv / Public Finance Analysis» 62 (2006) 3, 367-391.
- BERGMAN, U. Michael – HUTCHISON, Michael, *Economic stabilization in the post-crisis world: Are fiscal rules the answer?*, en «Journal of International Money and Finance» 52 (1 abril 2015), 82-101.
- BERNANKE, Ben – GERTLER, Mark – GILCHRIST, Simon, *The Financial Accelerator in a Quantitative Business Cycle Framework*, National Bureau of Economic Research, marzo 1998, en <http://www.nber.org/papers/w6455>.
- BEUKERS, Thomas – KILPATRICK, Claire – WITTE, Bruno de, *Constitutional change through Euro-crisis law*, Cambridge ;, Cambridge University Press, 2017.
- BHATTARAI, Keshab – TRZECIAKIEWICZ, Dawid, *Macroeconomic impacts of fiscal policy shocks in the UK: A DSGE analysis*, en «Economic Modelling» 61 (1 febrero 2017), 321-338.
- BI, Huixin – LEEPER, Eric M – LEITH, Campbell B, *Uncertain Fiscal Consolidations*, National Bureau of Economic Research, febrero 2012, en <http://www.nber.org/papers/w17844>.

- BI, Huixin – SHEN, Wenyi – YANG, Shu-Chun S., *Debt-dependent effects of fiscal expansions*, en «European Economic Review» 88 (1 septiembre 2016), 142-157.
- BILICKA, Katarzyna Anna – DEVEREUX, Michael P. – FUEST, Clemens, *The Effects of Fiscal Consolidation on Short-Term Growth: A Review and Implications for the UK*, Oxford University Press, 2012, en <https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199698165.001.0001/acprof-9780199698165-chapter-10>.
- BLANCHARD, Olivier, *On the future of macroeconomic models*, en «Oxford Review of Economic Policy» 34 (5 enero 2018) 1-2, 43-54.
- BLANCHARD, Olivier – DELL’ARICCIA, Giovanni – MAURO, Paolo, *Rethinking Macroeconomic Policy*, en «Journal of Money, Credit and Banking» 42 s1, 199-215.
- BLANCHARD, Olivier – ERCEG, Christopher J – LINDÉ, Jesper, *Jump Starting the Euro Area Recovery: Would a Rise in Core Fiscal Spending Help the Periphery?*, National Bureau of Economic Research, julio 2015, en <http://www.nber.org/papers/w21426>.
- BLANCHARD, Olivier J – LEIGH, Daniel, *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, National Bureau of Economic Research, febrero 2013, en <http://www.nber.org/papers/w18779>.
- BLANCHARD, Olivier J. – LEIGH, Daniel, *Learning about fiscal multipliers from growth forecast errors*, en «IMF Economic Review» 62 (2014) 2, 179–212.
- BLANCHARD, Olivier J. – RAJAN, Raghuram – ROGOFF, Kenneth S. – SUMMERS, Lawrence H. (Eds.), *Progress and Confusion: The State of Macroeconomic Policy*, Cambridge, Massachusetts, International Monetary Fund and MIT Press, 2016.
- BLANCHARD, Olivier J – SUMMERS, Lawrence H, *Rethinking Stabilization Policy: Evolution or Revolution?*, National Bureau of Economic Research, diciembre 2017, en <http://www.nber.org/papers/w24179>.
- BLANCHARD, Olivier – ROMER, David – SPENCE, Michael – STIGLITZ, Joseph (Eds.), *In the Wake of the Crisis: Leading Economists Reassess Economic Policy*, Cambridge, Massachusetts, International Monetary Fund and MIT Press, 2012.
- BLAUG, Mark, *Teoría económica en retrospectiva*, México [etc.], Fondo de Cultura Económica, 1a. ed. en español de la 3a. en inglés, 1a. reimp 1985.
- BLOOM, Robert, *The Financial Crisis Inquiry Report*, en «The CPA Journal; New York» 81 (2011) 5, 6,8-10.
- BLYTH, Mark, *Austerity: the history of a dangerous idea*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2013.
- BOIX PALOP, Andrés, *La influencia de la crisis económica sobre las instituciones estatales y europeas: sobre la significación jurídica de la cláusula “whatever it takes”*, en «Documentación Administrativa» 0 (10 junio 2014) 1, en <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=10151>.

- BOUCKAERT, Boudewijn – DE GEEST, Gerrit (Eds.), *Encyclopedia of Law & Economics*, vol. Volume I. The History and Methodology of Law and Economics, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, en <https://reference.findlaw.com/lawandeconomics.html>.
- BOURGIN, Frank, *The Great Challenge: The Myth of Laissez Faire in the Early Republic*, George Braziller Incorporated, 1989.
- BOUSHEY, Heather – NUNN, Ryan – O'DONNELL, Jimmy – SHAMBAUGH, Jay, *The Damage Done by Recessions and How to Respond*, en *Recession Ready: Fiscal Policies to Stabilize the American Economy*, Washington, DC, The Hamilton Project, Washington Center for Equitable Growth, Brookings Institution, 2019.
- BOUSHEY, Heather – NUNN, Ryan – SHAMBAUGH, Jay (Eds.), *Recession Ready: Fiscal Policies to Stabilize the American Economy*, Washington, DC, The Hamilton Project, Washington Center for Equitable Growth, Brookings Institution, 2019.
- BRADLEY, Caroline, *From Global Financial Crisis to Sovereign Debt Crisis and Beyond: What Lies Ahead for the European Monetary Union?*, en «Transnat'l L. & Contemp. Probs.» 22 (2013) 9, 9-39.
- BREYER, Stephen G. – STEWART, Richard B., *Administrative law and regulatory policy: problems, text, and cases* (Law School Casebook), Boston [etc.], Little, Brown, 3rd ed 1992.
- BRIGUGLIO, Lino, *Small island developing states and their economic vulnerabilities*, en «World Development» 23 (1 septembre 1995) 9, 1615-1632.
- BRIGUGLIO, Lino – CORDINA, Gordon – VELLA, Stephanie – VIGILANCE, Constance, *Profiling Vulnerability and Resilience: A Manual for Small States*, Commonwealth Secretariat, 2010.
- BRIGUGLIO, Lino – KISANGA, Eliawony (Eds.), *Economic Vulnerability and Resilience of Small States*, Malta, Islands and Small States Institute of the University of Malta and the Commonwealth Secretariat, 2004.
- BRINCA, Pedro – HOLTER, Hans A. – KRUSELL, Per – MALAFRY, Laurence, *Fiscal multipliers in the 21st century*, en «Journal of Monetary Economics» 77 (1 febrero 2016), 53-69.
- BUITER, Willem H., *The limits to fiscal stimulus*, en «Oxford Review of Economic Policy» 26 (2010) 1, 48-70.
- BURROWS, Paul – HITIRIS, Theodore, *Macroeconomic Theory. A Mathematical Introduction*, London, John Wiley & Sons, 1974.
- BYRNE, Joseph P. – FIESS, Norbert – MACDONALD, Ronald, *The global dimension to fiscal sustainability*, en «Journal of Macroeconomics» 33 (1 junio 2011) 2, 137-150.
- CALCAGNO, Alfredo, *Can austerity work?*, en «Review of Keynesian Economics» 0 (autumn 2012) 1, 24-36.

- CALDERÓN CARRERO, José Manuel, *La globalización económica y su incidencia sobre el derecho financiero y tributario: ¿implicaciones sobre la protección de los bienes jurídicos globales?*, en «AFDUAM» 16 (2012), 337-366.
- CALMFORS, Lars, *The Role of Independent Fiscal Policy Institutions* (CESifo Working Paper Series), CESifo Group Munich, 2011, en https://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_3367.html.
- CALVO, Guillermo – KING, Mervyn (Eds.), *The Debt Burden and Its Consequences for Monetary Policy* (International Economic Association Series), Palgrave Macmillan UK, 1998, en <http://www.springer.com/gp/book/9780333641408>.
- CANAL SILVA, Manuela, *El siglo perdido del Derecho Administrativo americano: más allá de un desfase histórico*, en «Revista Digital de Derecho Administrativo» 0 (7 diciembre 2013) 10, 181-188.
- CANE, Peter, *Administrative law* (Clarendon law series), Oxford, Oxford University Press, 4th ed 2004.
- CANOSA USERA, Raúl, *La singularidad constitucional de Puerto Rico (Introducción a la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico)*, en «Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional» 0 (2001) 5, 635-667.
- CANOVA, Timothy A., *Financial Market Failure as a Crisis in the Rule of Law: From Market Fundamentalism to a New Keynesian Regulatory Model*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 8 octubre 2009, en <https://papers.ssrn.com/abstract=1489492>.
- CAPELLA HERNÁNDEZ, Juan Ramón, *La globalización: ante una encrucijada político-jurídica*, en «Anales de la Cátedra Francisco Suárez» (2005) 39, 13-24.
- CAPELLA, Juan Ramón – LORENTE, Miguel Ángel, *El crack del año ocho: La crisis. El futuro*, Madrid, Trotta, 2008, en <http://www.trotta.es/libros/el-crack-del-ano-ocho/9788498790504>.
- CARBALLO-CRUZ, Francisco, *Causes and Consequences of the Spanish Economic Crisis: Why the Recovery is Taken so Long?*, en «PANOECONOMICUS, 2011» 58 (2011) 3, 309-328.
- CARRASCO GONZÁLEZ, Francisco M., *Las propuestas de reforma de las normas de estabilidad presupuestaria para hacer frente a la crisis económica*, en *El derecho tributario en tiempos de crisis económica: opciones de política fiscal*, 2011, ISBN 978-84-615-5035-7, págs. 85-105, Hispalex, 2011, 85-105, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6288566>.
- CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho administrativo – Tomo 1*, Buenos Aires, Argentina, ABELEDO-PERROT S. A., 6ta edición 1998, en <https://www.book-info.com/isbn/950-20-1139-2.htm>.
- CASSESE, Sabino, *Derecho administrativo: historia y futuro*, Sevilla : Madrid, Global Law Press ; INAP, 2014.
- , *La globalización jurídica*, traducido por Luis Ortega, Isaac Martín Delgado y Gallego Córcoles, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública : Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2006.

- , *Las bases del derecho administrativo* (Estudios : Serie Administración General), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1a ed. en español 1994.
- CASTRO, Francisco de, *The macroeconomic effects of fiscal policy in Spain*, en «Applied Economics» 38 (10 mayo 2006) 8, 913-924.
- CASTRO, Francisco de – MARTÍ, Francisco – MONTESINOS, Antonio – PÉREZ, Javier J. – SÁNCHEZ-FUENTES, A. Jesús, *Fiscal policies in Spain: main stylised facts revisited* (Documentos de trabajo), Madrid, Banco de España, 2014, en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosTrabajo/14/Fich/dt1408e.pdf>.
- CASTRO Y BRAVO, Federico de, *Derecho civil de España. Vol. 1: Derecho civil de España. Tomo I*, 3 vols., editado por L. Díez-Picazo, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas, 1a ed 2008.
- CHAVES, Rafael – SAVALL, Teresa – MONZÓN, José Luis, *Capítulo 15. Las políticas económicas dirigidas a la economía social en España durante la crisis: De las expectativas a la realidad*, en *Crisis y Política Económica en España. Un Análisis de la Política Económica Actual*, Cizur Menor (Navarra) / Valencia, Thomson Reuters Aranzadi / Universidad de Valencia, Departamento de Economía Aplicada, 2014, 333-354.
- CHECHERITA-WESTPHAL, Cristina – ROTHER, Philipp, *The impact of high government debt on economic growth and its channels: An empirical investigation for the euro area*, en «European Economic Review» 56 (2012) 7, 1392-1405.
- CHEN, Shyh-Wei, *Testing for fiscal sustainability: New evidence from the G-7 and some European countries*, en «Economic Modelling» 37 (febrero 2014), 1-15.
- CHOURAQUI, Jean-Claude – HAGEMANN, Robert P. – SARTOR, Nicola, *Indicators of Fiscal Policy*, en (abril 1990), en https://www.oecd-ilibrary.org/economics/indicators-of-fiscal-policy_021121358375.
- CLANCY, Paula – O'MALLEY, Eoin – O'CONNELL, Larry – EGERAAT, Chris Van, *Industry Clusters in Ireland: An Application of Porter's Model of National Competitive Advantage to Three Sectors*, en «European Planning Studies» 9 (enero 2001) 1, 7-28.
- COCCIOLO, Endrius, *Crisis económica, capitalismo regulador y cooperación administrativa internacional*, en *Crisis económica y crisis del Estado de Bienestar: El papel del derecho administrativo*, Madrid, Editorial Reus, 345-357.
- COEURÉ, Benoît – PISANI-FERRY, Jean, *Fiscal Policy in EMU: Towards a Sustainability and Growth Pact?*, en «Oxford Review of Economic Policy» 21 (diciembre 2005) 4, 598-617.
- COHEN, Stephen S. – DELONG, J. Bradford, *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*, Boston, Massachusetts, Harvard Business Review Press, 2016.
- COLLINS, Susan M. – BOSWORTH, Barry P. – SOTO-CLASS, Miguel A. (Eds.), *The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth*, San Juan, P.R. : Washington, D.C, Brookings Institution Press, 2006.

- COLÓN MORERA, José Javier, *Puerto Rico: A Case of American Imperial Doubts?*, en «Rev. Jur. UPR» 85 (2016) 4, 883.
- COMBES, Jean-Louis – MINEA, Alexandru – SOW, Moussé, *Is fiscal policy always counter- (pro-) cyclical? The role of public debt and fiscal rules*, en «Economic Modelling» 65 (1 septiembre 2017), 138-146.
- COMÍN COMÍN, Francisco, *Historia económica mundial: de los orígenes a la actualidad*, Madrid, Alianza, 2011.
- CONDE-RUIZ, José Ignacio – MARÍN, Carmen, *La crisis fiscal en España*, en «Anuario Internacional CIDOB» 0 (2013) 0, 223-230-230.
- COOTER, Robert – ULEN, Thomas, *Derecho y economía* (Sección de obras de política y derecho), México, Fondo de Cultura Económica, 3ª ed. en español de la 6ª en inglés 2016.
- CORDEN, W. Max, *The theory of the fiscal stimulus: how will a debt-financed stimulus affect the future?*, en «Oxford Review of Economic Policy» 26 (2010) 1, 38-47.
- CORSETTI, Giancarlo (Ed.), *Austerity: Too Much of a Good Thing? A VoxEU.org eCollection of views by leading economists*, London, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2012, en http://hassler-j.iies.su.se/courses/macroi/papers/austerity_ecollection.pdf#page=55.
- CRAIG, Paul P., *The Legitimacy of US Administrative Law and the Foundations of English Administrative Law: Setting the Historical Record Straight*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 30 junio 2016, en <https://papers.ssrn.com/abstract=2802784>.
- CRESPO CUARESMA, Jesús – REITSCHULER, Gerhard – SILGONER, Maria-Antoinette, *Assessing the Smoothing Impact of Automatic Stabilizers : Evidence from Europe (unabridged version)*, 2002.
- CRUZ FERRER, Juan de la, *Apuntes de Derecho Público Económico. La intervención pública en la Economía y en la Empresa*, Madrid, Dykinson, 1992.
- , *Principios de regulación económica en la Unión Europea* (Estudios), Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 2002.
- CUADRADO ROURA, Juan R. – MANCHA NAVARRO, Tomás (Eds.), *Política económica: elaboración, objetivos e instrumentos*, Aravaca, Madrid, McGraw-Hill, Interamericana de España, 5ª edición 2015.
- CUBERO TRUYO, Antonio, *Valoración del recurso al decreto-ley en época de crisis.: Medidas introducidas en los diferentes tributos*, en *El derecho tributario en tiempos de crisis económica: opciones de política fiscal, 2011*, ISBN 978-84-615-5035-7, págs. 23-40, Hispalex, 2011, 23-40, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6288569>.
- CUENCA, Alain, *Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis*, en «Cuadernos de Derecho Público» (6 octubre 2012) 38, en <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=9975>.

- CUGNASCA, Alessandro – ROTHER, Philipp, *Fiscal multipliers during consolidation: evidence from the European Union*, Frankfurt, Germany, European Central Bank, octubre 2015.
- CURET CUEVAS, Eliezer, *Economía Política de Puerto Rico: 1950 a 2000*, San Juan, Puerto Rico, Ediciones M.A.C., 2003.
- DANIEL, James – DAVIS, Jeffrey – FOUAD, Manal – RIJCKEGHEM, Caroline Van, *Ajuste fiscal para la estabilidad y el crecimiento* (Serie de folletos), Washington, DC, International Monetary Fund, 2006.
- DAVID, René – JAUFFRET-SPINOSI, Camille, *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 11va edición 2010.
- DAVIDSON, Ann, *A Credit for All Reasons: The Ambivalent Role of Section 936*, en «University of Miami Inter-American Law Review» 19 (octubre 1987) 1, 97.
- DÁVILA MAMELY, Rosa, *El transporte en las regiones ultraperiféricas: la necesidad de un sistema legal y compensatorio diferenciado. Reflexiones para el debate*, en *El impacto de la crisis en la economía canaria: claves para el futuro*, Vol. 2, 2010, ISBN 978-84-693-8753-5, págs. 711-724, Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife, 2010, 711-724, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3437405>.
- DE JESÚS TORO, Rafael, *Historia Económica de Puerto Rico*, Cincinnati, Ohio, EE.UU., South-Western Publishing Co., 1982.
- DE VRIES, Jan, *The limits of globalization in the early modern world*, en «The Economic History Review» 63 (2010) 3, 710-733.
- DEBRUN, Xavier – PISANI-FERRY, Jean – SAPIR, André, *Government Size and Output Volatility: Should We Forsake Automatic Stabilization?* (IMF Working Papers), Washington, DC, International Monetary Fund, 2008.
- DEFFAINS, Bruno – KIRAT, Thierry (Eds.), *Law and Economics in Civil Law Countries*, vol. 6 (The Economics of Legal Relationships), Amsterdam, Netherlands, Elsevier Science B.V, 2001.
- DEIDDA, M., *Insularity and economic development: a survey* (Working Paper CRENoS), Centre for North South Economic Research, University of Cagliari and Sassari, Sardinia, 2014, en <https://ideas.repec.org/p/cns/cnscwp/201407.html>.
- DELL'ERBA, Salvatore – MATTINA, Todd – ROITMAN, Agustin, *Pressure or prudence? Tales of market pressure and fiscal adjustment*, en «Journal of International Money and Finance» 51 (marzo 2015), 196-213.
- DEMAS, William G., *The Economics of Development in Small Countries with Special Reference to the Caribbean*, Montreal, McGill University Press, Reprinted 1973 1965.
- DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, Ana, *Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley*, en «Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid» (2011) 24, 137-178.
- DIETZ, James L., *Historia Económica de Puerto Rico*, San Juan, Ediciones Huracán, 1989.

- , *Puerto Rico: Negotiating Development and Change* by James L. Dietz, Lynne Rienner Pub, 2003.
- DÍEZ-PICAZO, Luis, *El sentido histórico del derecho civil*, Madrid, Reus, 1959.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María, *¿Qué diferencia hay entre un tratado y una constitución?*, en «Cuadernos de Derecho Público» (31 mayo 2011) 13, en <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=614>.
- DOMÍNGUEZ VILA, Antonio, *Concepto y evolución histórica de las regiones ultraperiféricas en la Unión Europea*, en *La Constitución Europea : actas del III Congreso Nacional de Constitucionalistas de España, 2006*, ISBN 84-8456-641-2, págs. 769-794, Tirant lo Blanch, 2006, 769-794, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2210690>.
- DREGER, Christian – REIMERS, Hans-Eggert, *Does public investment stimulate private investment? Evidence for the euro area*, en «Economic Modelling» 58 (noviembre 2016), 154-158.
- DRIESEN, David M., *Legal Theory Lessons from the Financial Crisis*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 4 junio 2014, en <https://papers.ssrn.com/abstract=2446165>.
- DULLIEN, Sebastian, *Is new always better than old? On the treatment of fiscal policy in Keynesian models*, en «Review of Keynesian Economics» 0 (autumn 2012), 5-23.
- EASTER, Christopher, *Small states development: A Commonwealth vulnerability index*, en «Round Table; London» (1999) 351, 403-422.
- EBENSTEIN, William, *Los grandes pensadores políticos: de Platón hasta hoy* (Biblioteca de política y sociología, 1), Madrid, Revista de Occidente, 1965.
- ÉGERT, Balázs, *The 90% Public Debt Threshold* (OECD Economics Department Working Papers), Paris, OECD, 6 junio 2013, en https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-90-public-debt-threshold_5k452kln1s6l-en.
- EICHENGREEN, Barry – EL-GANAINY, Asmaa – ESTEVEZ, Rui Pedro – MITCHENER, Kris James, *Public Debt through the Ages*, Washington, DC, International Monetary Fund, enero 2019.
- EISENBERG, Theodore, *The Origins, Nature, and Promise of Empirical Legal Studies and a Response to Concerns Symposium: Law and Economics Conference to Honor Thomas S. Ulen*, en «U. Ill. L. Rev.» 2011 (2011), 1713-1738.
- EKELUND, Robert B. – HÉBERT, Robert F., *A History of economic theory and method*, Long Grove, Ill, Waveland Press, 6th ed 2014.
- ELLIOTT, Larry, *Austerity policies do more harm than good, IMF study concludes*, en «The Guardian» (27 mayo 2016), en <https://www.theguardian.com/business/2016/may/27/austerity-policies-do-more-harm-than-good-imf-study-concludes>.
- ELTETO, Andrea, *The economic crisis and its management in Spain*, en «Eastern Journal of European Studies» 2 (2011) 1, 41-55.

- EMBID IRUJO, Antonio, *El derecho de la crisis económica*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2009.
- , *La constitucionalización de la crisis económica* (Monografías), Madrid, Iustel, 2012.
- , *Norma, Economía y Lenguaje en el derecho de la crisis económica. El control judicial de la actividad administrativa en la economía. Algunas reflexiones*, en «Documentación Administrativa» 0 (11 junio 2014) 1, en <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=10166>.
- EMMANUELLI JIMÉNEZ, Rolando – COLÓN COLÓN, Yasmín, «*PROMESA*»: *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act*, San Juan, Puerto Rico, Ediciones SITUM, 2017.
- ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho administrativo. Tomo I, Vol.1: Concepto, fuentes, relación jurídico-administrativa y justicia administrativa*, Madrid, Tecnos, 11ª ed 1995.
- ERCEG, Christopher J. – LINDÉ, Jesper, *Fiscal consolidation in a currency union: Spending cuts vs. tax hikes*, en «Journal of Economic Dynamics and Control» 37 (1 febrero 2013) 2, 422-445.
- ERICKSON, Christopher A. – OWUSU-NANTWI, Victor – OWENSBY, Fred, *The government spending multiplier: Evidence from county level data*, en «The Social Science Journal» 52 (1 septiembre 2015) 3, 358-363.
- ERIXON, Lennart, *Can fiscal austerity be expansionary in present-day Europe? The lessons from Sweden*, en «Review of Keynesian Economics» 3 (winter 2015) 4, 567-601.
- ESPINO ROMERO, Rodolfo L. – CARMONA URDANETA, Estela, *Las regiones ultraperiféricas de la UE*, en «Boletín económico de ICE, Información Comercial Española» (1996) 2486, 25-28.
- EXPÓSITO SUÁREZ, Israel – RÍOS RULL, Fernando, *Canarias en la Unión Europea: crónica de una especificidad*, en «Estudios Canarios: Anuario del Instituto de Estudios Canarios» (2004) 49, 101-116.
- EZQUERRA HUERVA, Antonio (Ed.), *Crisis económica y derecho administrativo: una visión general y sectorial de las reformas implantadas con ocasión de la crisis económica* (Estudios), Cizur Menor, (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, 1ª ed 2016.
- FARIA, José Eduardo, *El derecho en la economía globalizada*, Madrid, Trotta, 2001, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=19071>.
- FARRELL, Henry – QUIGGIN, John, *Consensus, Dissensus, and Economic Ideas: Economic Crisis and the Rise and Fall of Keynesianism*, en «Int Stud Q» 61 (1 junio 2017) 2, 269-283.
- FATÁS, Antonio – MIHOV, Ilian, *Government size and automatic stabilizers: international and intranational evidence*, en «Journal of International Economics» 55 (1 octubre 2001) 1, 3-28.
- FATÁS, Antonio – MIHOV, Ilian, *The Euro and Fiscal Policy*, National Bureau of Economic Research, febrero 2009, en <http://www.nber.org/papers/w14722>.

- FATÁS, Antonio – SUMMERS, Lawrence H., *The permanent effects of fiscal consolidations*, en «Journal of International Economics» 112 (1 mayo 2018), 238-250.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés – PAREJO GÁMIR, José Alberto – RODRÍGUEZ SÁIZ, Luis, *Política económica*, Madrid [etc.], McGraw-Hill, 4ª ed 2006.
- FERNÁNDEZ QUIÑONES, Demetrio, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, Bogotá, Forum - Legis Editores, S.A., 2da edición 2001.
- FERRER, Aldo, *Historia de la globalización*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed 2013.
- FORNIELES GIL, Ángel, *La fiscalidad de las regiones ultraperiféricas*, Valencia, CISS, Wolters Kluwer España, S. A., 2008.
- FOURNIER, Jean-Marc – FALL, Falilou, *Limits to government debt sustainability in OECD countries*, en «Economic Modelling» 66 (1 noviembre 2017), 30-41.
- FREITAS VALENTE, Isabel María, *Regiones ultraperiféricas y ciudadanía europea*, en «Revista de estudios europeos» (2005) 39, 151-158.
- FRIEDEN, Jeffry A., *Global capitalism: its fall and rise in the twentieth century*, W. W. Norton, 2007.
- FRIEDMAN, David D., *Law's Order: What Economics Has to Do with Law and Why It Matters*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2000.
- FRIEDMAN, Milton, *The Role of Monetary Policy*, en «The American Economic Review» 58 (1968) 1, 1-17.
- GALÍ, Jordi, *Government size and macroeconomic stability*, en «European Economic Review» 38 (1 enero 1994) 1, 117-132.
- GALLEGO LOSADA, Rocío – SANTOS CEBRIÁN, Mónica – FLORES JIMENO, María del Rocío, *Un análisis crítico de la crisis española de 2008 en el entorno europeo*, en «Revista general de derecho público comparado» (2014) 15, 8.
- GAMERO CASADO, Eduardo, *Desafíos del derecho administrativo ante un mundo en disrupción*, Granada, Editorial Comares, S.L., 2015, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=594508>.
- GAMERO CASADO, Eduardo – FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual básico de derecho administrativo*, Madrid, Tecnos, 14ª ed 2017.
- GÁMIR CASARES, Luis – DURÁ JUEZ, Pedro, *La Economía de las Agencias Reguladoras*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 2013.
- GÁMIR, Luis – CASARES RIPOL, Javier – VELASCO MURVIEDRO, Carlos, *Política económica de España*, Alianza Editorial, 2013, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=528370>.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Algunas reflexiones sobre el derecho administrativo norteamericano (a propósito de una nueva exposición sistemática del mismo)*. *Revista de Administración Pública*, núm. 85, S.I., CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1978.
- , *Concepto de personalidad jurídica en el derecho público*. *Revista de Administración Pública*, núm. 129, S.I., CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1992.
- , *El Derecho Constitucional como Derecho*, en «Revista de derecho político» (1982) 15, 7-20.
- , *La formación, el desarrollo y la transformación radical en Europa de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, en «Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública» (2009) 73, 11-26.
- , *La lengua de los derechos : la formación del derecho público europeo tras la Revolución Francesa: Texto del discurso de ingreso en la Real Academia Española, 24 de octubre, 1994*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=75297>.
- , *Los fundamentos constitucionales del Estado*, en «Revista española de derecho constitucional» 18 (1998) 52, 11-32.
- , *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo*, en «Revista de administración pública» (1963) 40, 189-224.
- , *Revolución francesa y Administración contemporánea* (Monografías), Madrid, Civitas, 4a. ed. Civitas 1994.
- , *Sobre la formación del Derecho administrativo español contemporáneo*, en «Revista de administración pública» (2007) 174, 23-29.
- GARCÍA DELGADO, José Luis – MYRO, Rafael (Eds.), *Lecciones de economía española*, Cizur Menor (Navarra), Civitas / Thomson Reuters (Legal), Decimotercera edición 2017.
- GARCÍA ROCA, Javier, *¿A que llamamos, en Derecho, hechos diferenciales?*, en «Cuadernos de Derecho Público» (31 mayo 2011) 11, en <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=588>.
- , *El desarrollo de la comparación jurídica como ciencia y como materia en la enseñanza en España*, en «Revista general de derecho público comparado» (2014) 14, 4.
- , *El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento*, en *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: el artículo 135 de la Constitución española* (Cuadernos y debates, 227), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, 173-234.
- GARCÍA ROCA, Javier – MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, *El impacto de la crisis económica en nuestras dos constituciones*, en «Documentación Administrativa» 0 (11 junio 2014) 1, en <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=10165>.

- , *Estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento*, Cizur Menor (Navarra), Civitas / Thomson Reuters (Legal), 2013.
- GARCÍA ROMERO, Paloma, *El nuevo artículo 135 de la Constitución y su incidencia en la Administración local*, Madrid, Editorial Reus, 2017, en https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=694704&utm_source=cisne.sim.ucm.es&utm_medium=libro&utm_campaign=Dialnet_Widgets.
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge, *La garantía del Estado frente a la crisis económica*, en «Revista de administración pública» (2016) 201, 101-129.
- , *La problemática recepción de la economía en el derecho: el caso de la «estabilidad de precios»*, en *Crisis económica y crisis del Estado de Bienestar: El papel del derecho administrativo*, Madrid, Editorial Reus, 447-457.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, *La reforma del artículo 135: ¿son suficientes trece días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional?*, en «Cuadernos de Derecho Público» (6 octubre 2012) 38, en <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=9973>.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Consideraciones sobre las cláusulas económicas*, en *Estudios sobre la Constitución Económica de 1978*, Zaragoza, 1979, 33 y subsiguientes.
- , *Las transformaciones del estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=163332>.
- , *Obras completas*, 3 vols., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Aspectos de la administración económica*, en «Revista de administración pública» (1953) 12, 11-76.
- GARRIDO GÓMEZ, María Isabel, *Las transformaciones del derecho en la sociedad global*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi-Thomson Reuters, 1a ed 2010.
- GECHERT, Sebastian, *What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis*, en «Oxf Econ Pap» 67 (1 julio 2015) 3, 553-580.
- GIANNINI, Massimo Severo, *Premisas sociológicas e históricas del derecho administrativo* (Estudios administrativos, 3), traducido por Rafael Ardizzone Cánovas del Castillo, editado por E. García de Enterría, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1a. ed. 1980.
- GIAVAZZI, Francesco – PAGANO, Marco, *Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*, National Bureau of Economic Research, mayo 1990, en <http://www.nber.org/papers/w3372>.
- , *Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience*, National Bureau of Economic Research, noviembre 1995, en <http://www.nber.org/papers/w5332>.

- GIDDENS, Anthony, *Consecuencias de la modernidad* (Alianza Universidad, 760), traducido por Ana Lizón Ramón, Madrid, Alianza Editorial, 1993.
- GÓMEZ LUGO, Yolanda Gómez, *Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia*, en «EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad» 0 (marzo 2013) 4, 102-117.
- , *El recurso sistemático al Decreto-ley para conceder créditos extraordinarios. A propósito de la STC 126/2016, de 7 de julio*, en «EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad» 11 (27 septiembre 2016) 0, 85-114.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., *Construcción de infraestructuras públicas y privatización. Nota sobre el contrato de colaboración público-privada*, en *Las nuevas fórmulas de financiación de infraestructuras públicas [Recurso electrónico]*, 2008, ISBN 978-84-8008-258-7, págs. 65-86, Instituto de Estudios Fiscales, 2008, 65-86, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2925349>.
- , *Globalización económica, Administraciones públicas y Derecho administrativo: presupuestos de una relación*, en «Revista de administración pública» (2004) 164, 7-40.
- , *Globalización económica y Estado*, Madrid, HG editores, 2015.
- , *Globalización económica y ordenación de los intercambios internacionales*, en *Derecho de la regulación económica*, vol. 8 (Comercio Exterior / coord. por Esther López Barrero; Julio V. González García (dir.)), Madrid, Iustel, 2010, 59-82, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3043319>.
- GONZÁLEZ LÁYNEZ, Carlota, *Las regiones ultraperiféricas de la UE: evolución de las mismas como consecuencia de las políticas específicas aplicadas, Canarias como ejemplo*, Universidad San Pablo-CEU, 2005, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=262086>.
- GONZÁLEZ LORENTE, Álvaro, *Canarias en el marco legal de la Unión Europea : los incentivos fiscales para Canarias en el Impuesto sobre Sociedades español ante el proceso de armonización comunitaria*, Instituto de Estudios Fiscales, 2003, en <http://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/55320>.
- GONZÁLEZ PÁRAMO, José Manuel, 8. *La política fiscal: estabilización, sostenibilidad y crecimiento*, en *El análisis de la economía española*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, 217-239.
- GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés M., *Capítulo 6. Privatización del sector aeroportuario: una nueva desamortización*, en *El derecho ante la crisis: nuevas reglas de juego*, Barcelona, Atelier, 2013, 195-222, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=520814>.
- GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés Manuel (Ed.), *El derecho ante la crisis: nuevas reglas de juego*, Barcelona, España, Atelier, 2013, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=520814>.
- GOODSELL, Charles T, *Administración de una revolución: la reforma del poder ejecutivo en Puerto Rico bajo el gobernador Tugwell, 1941-46*, Río Piedras, Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, 1967.

- GORDON, Richard, *Law and Macroeconomics*, en *Encyclopedia of Law & Economics*, vol. Volume I. The History and Methodology of Law and Economics, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, 660-693.
- GORTON, Gary., *Misunderstanding financial crises: why we don't see them coming*, New York, Oxford University Press, 2012.
- GORTON, Gary – METRICK, Andrew, *Securitized banking and the run on repo*, en «Journal of Financial Economics» 104 (1 junio 2012) 3, 425-451.
- GUAJARDO, Jaime – LEIGH, Daniel – PESCATORI, Andrea, *Expansionary Austerity: New International Evidence* (IMF Working Papers), Washington, DC, International Monetary Fund, julio 2011, en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11158.pdf>.
- GUERGUIL, Martine – MANDON, Pierre – TAPSOBA, René, *Flexible fiscal rules and countercyclical fiscal policy*, en «Journal of Macroeconomics» 52 (1 junio 2017), 189-220.
- GUICHARD, Stéphanie – KENNEDY, Mike – WURZEL, Eckhard – ANDRÉ, Christophe, *What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences* (Economics Department Working Papers), Paris, OECD, 2007, en https://www.researchgate.net/publication/5205252_What_Promotes_Fiscal_Consolidation_OECD_Country_Experiences.
- GUILLAUMONT, Patrick, *Assessing the Economic Vulnerability of Small Island Developing States and the Least Developed Countries*, en «Journal of Development Studies» 46 (mayo 2010) 5, 828-854.
- GUIMERÁ ALFARAS, Esther, *Una estrategia europea renovada para las RUP a partir de la Comunicación de la Comisión Europea «Las regiones ultraperiféricas: una ventaja para Europa»*, en «Hacienda Canaria» (2008) 25, 243-254.
- GUNNIGLE, Patrick – MCGUIRE, David, *Why Ireland? a qualitative review of the factors influencing the location of US multinationals in Ireland with particular reference to the impact of labour issues*, en «Economic & Social Review» (2001), en <http://www.tara.tcd.ie/handle/2262/62086>.
- HAAVELMO, Trygve, *Multiplier Effects of a Balanced Budget*, en «Econometrica» 13 (1945) 4, 311-318.
- HAGEN, Jürgen VON – WOLFF, Guntram B., *What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU*, en «Journal of Banking & Finance» 30 (1 diciembre 2006) 12, 3259-3279.
- HALAF, Nadim G., *Economic Implications of the Size of Nations: With Special Reference to Lebanon*, Leiden, E. J. Brill, 1971.
- HAYEK, Friedrich A. von, *A tiger by the tail: a 40-years' running commentary on Keynesianism by Hayek* (Hobart Paperback, 4), editado por S. R. Shenoy, London, The Institute of Economic Affairs, 2nd ed., 2nd impr 1983.
- , *Camino de servidumbre* (Tratados y monografías de Economía y Hacienda, 14), traducido por José Vergara Doncel, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1946.

- , *Contra Keynes and Cambridge: essays, correspondence* (The Collected works of F.A. Hayek), editado por B. J. Caldwell, London, Routledge, 1995.
- , *Full employment at any price?* (Occasional paper / Institute of Economic Affairs, 45), London, Institute of Economic Affairs, 1975.
- , *The fatal conceit: the errors of socialism* (The collected works of Friedrich August Hayek, 1), editado por W. W. Bartley, London, Routledge, 1988.
- HEBOUS, Shafik – ZIMMERMANN, Tom, *Estimating the effects of coordinated fiscal actions in the euro area*, en «European Economic Review» 58 (1 febrero 2013), 110-121.
- HEINEMANN, Friedrich – MOESSINGER, Marc-Daniel – YETER, Mustafa, *Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis*, en «European Journal of Political Economy» 51 (1 enero 2018), 69-92.
- HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera edición electrónica de la segunda edición en español de 1995, de la primera edición en alemán de 1934 2015.
- HERMANSEN, Mikkel – RÖHN, Oliver, *Economic resilience: The usefulness of early warning indicators in OECD countries*, en (28 julio 2015), en https://www.oecd-ilibrary.org/economics/economic-resilience-the-usefulness-of-early-warning-indicators-in-oecd-countries_5jrxhgfqx3mv-en.
- HERNÁNDEZ DE COS, Pablo – ORTEGA, Eloísa, 9. *El análisis de la política fiscal*, en *El análisis de la economía española*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, 241-268.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco L., *Capítulo 4. Nuevas reglas en la relación de la administración con contratistas y proveedores*, en *El derecho ante la crisis: nuevas reglas de juego*, Barcelona, Atelier, 2013, 119-156, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=520814>.
- HERNÁNDEZ MARTÍN, Raúl – GODENAU, Dirk, *Insularidad: ¿Un concepto de relevancia analítica?*, en «Revista de estudios regionales» (1996) 45, 177-194.
- HERRERO DE MIÑON, Miguel, *La Constitución Económica: Desde la ambigüedad a la integración*, en «Revista Española de Derecho Constitucional» (1999) 57, 11-32.
- HICKS, J. R., *Mr. Keynes and the «Classics»; A Suggested Interpretation*, en «Econometrica» 5 (1937) 2, 147-159.
- HORY, Marie-Pierre, *Fiscal multipliers in Emerging Market Economies: Can we learn something from Advanced Economies?*, en «International Economics» 146 (1 agosto 2016), 59-84.
- HOUSE, Christopher L – PROEBSTING, Christian – TESAR, Linda L, *Austerity in the Aftermath of the Great Recession*, National Bureau of Economic Research, febrero 2017, en <http://www.nber.org/papers/w23147>.
- HUCHA CELADOR, Fernando de la, *La deuda pública: análisis de su evolución jurídica desde la aprobación de la Constitución de 1978*, en «Cuadernos de Derecho Público» (31 mayo 2011)

25, en <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=762>.

HUMBOLDT, Wilhem von, *Los límites de la acción del Estado*, traducido por Joaquín Abellán García, Madrid, Tecnos, 2a. edición 2009, en https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=324846&utm_source=cisne.sim.ucm.es&utm_medium=libro&utm_campaign=Dialnet_Widgets.

HYLTON, Keith, *Law and Economics Versus Economic Analysis of Law.*, en «Boston University School of Law, Law and Economics Research Paper Series» (1 septiembre 2017), en https://scholarship.law.bu.edu/faculty_scholarship/203.

JACOBSEN, Joyce P., *Law and Economics: Alternative Economic Approaches to Legal and Regulatory Issues*, en «Feminist Economics» 13 (1 abril 2007) 2, 224-226.

JAIME PASTOR, Vicente, *Capítulo 11. La nueva política de regulación y supervisión de los mercados: la Comisión Nacional de los Mercados y la competencia*, en *Crisis y Política Económica en España. Un Análisis de la Política Económica Actual*, Cizur Menor (Navarra) / Valencia, Thomson Reuters Aranzadi / Universidad de Valencia, Departamento de Economía Aplicada, 2014, 249-267.

JAMES, Émile, *Historia del Pensamiento Económico*, traducido por Ricardo Defarges Ibañez, Madrid, Aguilar, 1963.

JORDÁN GALDUF, Josep María, *Capítulo 2. El contexto europeo de la política económica española*, en *Crisis y Política Económica en España. Un Análisis de la Política Económica Actual*, Cizur Menor (Navarra) / Valencia, Thomson Reuters-Aranzadi / Universidad de Valencia, Departamento de Economía Aplicada, 2014, 47-62.

JORDANO FRAGA, Jesús, *El Derecho Administrativo de la crisis*, en *Crisis económica y crisis del Estado de Bienestar: El papel del derecho administrativo*, Madrid, Editorial Reus, 2013, 71-146.

KARRAS, Georgios, *Fiscal Policy Spillovers through Trade Openness*, JSTOR, en «Journal of Economic Integration» 29 (2014) 3, 563-581.

KELMAN, Mark, *Could Lawyers Stop Recessions? Speculations on Law and Macroeconomics*, en «Stanford Law Review» 45 (1993) 5, 1215-1310.

KEYNES, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero (1936)*, México, FCE - Fondo de Cultura Económica, 2003.

———, *The End of Laissez Faire (1926)*, en E. JOHNSON – D. MOGGRIDGE (Eds.), *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, London, Royal Economic Society, 1978, 272-294.

———, *Las consecuencias económicas de la paz (1919)*, Barcelona, Editorial Crítica, S.A.; Grupo editorial Grijalbo, 1987.

- KILPONEN, Juha – PISANI, Massimiliano – SCHMIDT, Sebastian – CORBO, Vesna – HLEDIK, Tibor – HOLLMAYR, Josef – et al., *Comparing fiscal multipliers across models and countries in Europe*, Frankfurt, European Central Bank, marzo 2015.
- KINGSBURY, Benedict – KRISCH, Nico – STEWART, Richard, *The Emergence of Global Administrative Law*, en «Law and Contemporary Problems» 68 (1 octubre 2005) 3, 15-62.
- KINGSBURY, Benedict – STEWART, Richard B., *Hacia el derecho administrativo global: fundamentos, principios y ámbito de aplicación* (Derecho administrativo global), Sevilla : Madrid, Global Law Press ; INAP, 2016.
- KLEIN, Lawrence R., *The Keynesian revolution*, London, Macmillan, 1948.
- KOPITS, George, *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*, en «OECD Journal on Budgeting» 11 (24 octubre 2011) 3, 1-18.
- , *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2013.
- KRAAY, Aart, *How large is the Government Spending Multiplier? Evidence from World Bank Lending*, en «Q J Econ» 127 (1 mayo 2012) 2, 829-887.
- KRUGMAN, Paul, *¡Acabad ya con esta crisis!* (Letras de Crítica), traducido por Cecilia Belza, Gonzalo García y Gonzalo García, Barcelona, Crítica, 2012.
- , *Good enough for government work? Macroeconomics since the crisis*, en «Oxford Review of Economic Policy» 34 (5 enero 2018) 1-2, 156-168.
- , *How Complicated Does the Model Have to Be?*, en «Oxford Review of Economic Policy» 16 (2000) 4, 33-42.
- , *Is Fiscal Policy Poised for a Comeback?*, en «Oxf Rev Econ Policy» 21 (1 diciembre 2005) 4, 515-523.
- , *On the Debt Non-Spiral*, en «New York Times» (11 septiembre 2018), Online, New York, N.Y., en <https://www.nytimes.com/2018/09/11/opinion/on-the-debt-non-spiral.html>.
- , *Opinion | America's Un-Greek Tragedies in Puerto Rico and Appalachia*, en «The New York Times» (3 agosto 2015), en <https://www.nytimes.com/2015/08/03/opinion/paul-krugman-americas-un-greek-tragedies-in-puerto-rico-and-appalachia.html>.
- , *Opinion | Credibility, Chutzpah and Debt*, en «The New York Times» (7 agosto 2011), en <https://www.nytimes.com/2011/08/08/opinion/credibility-chutzpah-and-debt.html>.
- , *Opinion | Pessimism and Paralysis in the Aftermath of the Financial Crisis*, en «The New York Times» (9 diciembre 2017), en <https://www.nytimes.com/2017/12/09/opinion/pessimism-and-paralysis-in-the-aftermath-of-the-financial-crisis.html>.

- , *Opinion | The Gambler's Ruin of Small Cities (Wonkish)*, en «The New York Times» (30 diciembre 2017), en <https://www.nytimes.com/2017/12/30/opinion/the-gamblers-ruin-of-small-cities-wonkish.html>.
- , *Opinion | Unnatural Economics (Wonkish)*, en «The New York Times» (6 mayo 2018), en <https://www.nytimes.com/2018/05/06/opinion/unnatural-economics-wonkish.html>.
- , *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, New York, W. W. Norton & Company, Inc., Kindle Edition 2009.
- KUZNETS, Simon, *Economic Growth of Small Nations*, en *Economic Consequences of the Size of Nations*, New York, St. Martin's Press, 1960, 14-32.
- LANDRETH, Harry – COLANDER, David C., *Historia del Pensamiento Económico*, traducido por Esther Rabasco, Madrid, McGraw-Hill, Interamericana de España, cuarta edición 2006.
- LANE, Philip R., *The European Sovereign Debt Crisis*, en «Journal of Economic Perspectives» 26 (septiembre 2012) 3, 49-68.
- LANGDANA, Farrokh K., *Sustaining budget deficits in open economies*, London, Routledge, 1990.
- LASARTE ÁLVAREZ, Javier – ADAME MARTÍNEZ, Francisco, *La política de limitación del gasto público en España. Consideraciones sobre las Leyes de Estabilidad Presupuestaria*, en «Cuadernos de Derecho Público» (31 mayo 2011) 14, en <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=627>.
- LASKI, Harold J., *El Liberalismo europeo* (Breviarios. Historia, 81), México, Fondo de Cultura Económica, 15ª reimp 2013.
- LEEPER, Eric M, *Fiscal Analysis is Darned Hard*, National Bureau of Economic Research, diciembre 2015, en <http://www.nber.org/papers/w21822>.
- LEIBOWITZ, Arnold H., *Defining Status: A Comprehensive Analysis of United States Territorial Relations*, Dordrecht, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1989.
- LEITH, Campbell – WREN-LEWIS, Simon, *Fiscal Stabilization Policy and Fiscal Institutions*, en «Oxf Rev Econ Policy» 21 (1 diciembre 2005) 4, 584-597.
- LICIO, Vania Manuela – PINNA, Anna Maria, *Measuring insularity as a state of nature. Is there a case of bad geography?* (Working Paper CRENoS), Centre for North South Economic Research, University of Cagliari and Sassari, Sardinia, 2013, en <https://ideas.repec.org/p/cns/cnscwp/201322.html>.
- LINDE PANIAGUA, Enrique, *Las transformaciones del derecho público de nuestro tiempo* (Biblioteca jurídica de bolsillo, 63), Majadahonda, (Madrid), Colex, 2014.
- LINDERT, Peter H., *El ascenso del sector público: Crecimiento económico y gasto social del siglo XVIII al presente*, vol. 1. La historia, traducido por Roberto R. Reyes-Mazzoni, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, primera edición electrónica, 2012; de la primera edición en español, 2011 2011.

- LISTOKIN, Yair, *Law and macroeconomics: legal remedies to recessions*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2019.
- , *A Theoretical Framework for Law and Macroeconomics*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 27 octubre 2016, en <https://papers.ssrn.com/abstract=2860283>.
- , *Law and Macroeconomics: The Law and Economics of Recessions*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 1 septiembre 2016, en <https://papers.ssrn.com/abstract=2828352>.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, *Constitución, autonomía y hecho diferencial: El Estado autonómico y el hecho diferencial constitucionalmente relevante*, en «Cuadernos de derecho público» (1997) 2, 25-74.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego – MARTÍNEZ ALARCÓN, María Luz (Eds.), *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: el artículo 135 de la Constitución española* (Cuadernos y debates, 227), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013.
- LORENTE, Miguel Ángel. – CAPELLA, Juan-Ramón., *El crack del año ocho: la crisis, el futuro.*, 1 online resource (157 pages) vols., Editorial Trotta, S.A., 2010, en <http://public.ebib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=3189731>.
- LUCAS, Robert E., *Econometric policy evaluation: A critique*, en «Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy» 1 (enero 1976), 19-46.
- , *Expectations and the neutrality of money*, en «Journal of Economic Theory» 4 (abril 1972) 2, 103-124.
- LUGO CAMACHO, Fernando L., *La crisis económica de Puerto Rico: Breve reseña y algunas consideraciones*, en R. M. MORENO FLÓREZ (Ed.), *Problemas actuales del Derecho civil y del desequilibrio económico*, Madrid, Dykinson, 2017.
- MACÍAS HERNÁNDEZ, Antonio Manuel – RIVERO CEBALLOS, José Luis E., *El concepto de crisis económica en la historia de Canarias*, en «Hacienda Canaria» (2009) 29, 85-104.
- MADSEN, Mogens Ove – OLESEN, Finn, *Macroeconomics After the Financial Crisis: A Post-Keynesian perspective*, Routledge, 2016.
- MALUQUER DE MOTES I BERNET, Jordi, *La economía española en perspectiva histórica*, Barcelona, Pasado y presente, 2014, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=571559>.
- MANDEVILLE, Bernard, *La fábula de las abejas o Los vicios privados hacen la prosperidad pública* (Sección de obras de filosofía), editado por F. B. Kaye, México[etc], Fondo de Cultura Económica, 1a.ed., 1a. reimp. 1997.
- MANNHEIM, Karl, *Ideología y Utopía: Introducción a la sociología del conocimiento*, traducido por Salvador Echavarría, México, Fondo de Cultura Económica, Primera edición en alemán, 1936; primera edición en español, 1941; 1987.

- MARTI DEL MORAL, Antonio, *La incidencia de la crisis económica en las instituciones administrativas*, en «Documentación Administrativa» 0 (10 junio 2014) 1, en <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=10156>.
- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, *Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en la Unión Europea y en España. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, en *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: el artículo 135 de la Constitución española* (Cuadernos y debates, 227), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, 131-171.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, Jabier – ZUBIRI ORIA, Ignacio, *Los multiplicadores de la política fiscal en España*, en «Papeles de economía española» (2014) 139, 174-198.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho* (Cuadernos Civitas), Madrid, Civitas, 1a ed 2004.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *El derecho civil en la génesis del derecho administrativo y de sus instituciones* (Civitas. Monografías), Madrid, Civitas, 2a ed. ampl.(1a ed. en Civitas) 1996.
- , *La defensa en derecho de las Administraciones Públicas*, en «Revista de administración pública» (1990) 121, 7-52.
- , *La ordenación jurídico-administrativa del sistema económico en los últimos cincuenta años*, en «Revista de administración pública» (1999) 150, 247-274.
- , *Las nuevas perspectivas de la Administración económica*, en «Revista de administración pública» (1988) 116, 31-48.
- , *Reflexiones sobre la «huida» del Derecho administrativo*, en «Revista de administración pública» (1996) 140, 25-68.
- , *Reflexiones sobre la regulación constitucional de la planificación económica*, en «Revista de administración pública» (1988) 117, 23-50.
- MARX, Carlos – ENGELS, Federico, *Manifiesto del Partido Comunista*, en *Obras escogidas, en tres tomos*, vol. 1, 3 vols., Moscú, Editorial Progreso, 8va edición 1974, 99-140.
- MASCAREÑAS, C. E. – AGUILAR NAVARRO, Mariano (Eds.), *Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Francisco Seix, 1950.
- MAURICIO SUBIRANA, Sonia, *La fiscalidad de las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea*, en *El derecho tributario en tiempos de crisis económica: opciones de política fiscal, 2011*, ISBN 978-84-615-5035-7, págs. 697-712, Hispalex, 2011, 697-712, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6288599>.
- MCCLUSKEY, Martha T. – PASQUALE, Frank A. – TAUB, Jennifer, *Law and Economics: Contemporary Approaches*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 13 agosto 2016, en <https://papers.ssrn.com/abstract=2728030>.

- MCCUTCHEON, Maeve, *The tax incentives applying to US corporate investment in Ireland*, en «Economic & Social Review» (1995), en <http://www.tara.tcd.ie/handle/2262/64208>.
- MCKAY, Alisdair – REIS, Ricardo, *The Role of Automatic Stabilizers in the U.S. Business Cycle*, National Bureau of Economic Research, abril 2013, en <http://www.nber.org/papers/w19000>.
- MCKIBBIN, Warwick J – STOECKEL, Andrew, *Modelling a complex world: improving macro-models*, en «Oxford Review of Economic Policy» 34 (5 enero 2018) 1-2, 329-347.
- MEILÁN GIL, José Luis, *Categorías jurídicas en el derecho administrativo*, 2011, en https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=615691&utm_source=cisne.sim.ucm.es&utm_medium=libro&utm_campaign=Dialnet_Widgets.
- , *El estudio de la Administración económica*, en «Revista de administración pública» (1966) 50, 51-82.
- , *El servicio público en el derecho actual*, en «Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña» (1997) 1, 371-386.
- , *Fundamento principal del derecho administrativo global*, en *La administración pública entre dos siglos: (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo): Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, 2010, ISBN 978-84-7351-396-8, págs. 1199-1215, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2010, 1199-1215, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3735252>.
- , *Una aproximación al derecho administrativo global*, 2011, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=615624>.
- MERCAN, Mehmet, *Budget Deficits Sustainable? An Empirical Analysis for OECD Countries*, en «Procedia - Social and Behavioral Sciences» 131 (15 mayo 2014), 258-263.
- MIKESELL, John, *Fiscal Administration*, Boston, Massachusetts, Cengage Learning, 10th edition 2016.
- MILES, David – SCOTT, Andrew, *Macroeconomics: Understanding the Wealth of Nations*, Chichester, West Sussex, England, Wiley & Sons, 2nd edition 2005.
- MIRANDA CALDERÍN, Salvador, *Los incentivos fiscales del régimen económico y fiscal de Canarias en un contexto de crisis económica*, en «Anuario de Estudios Atlánticos» (2012) 58, en <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=274426836019>.
- MIRDALA, Rajmund, *Periods of Fiscal Consolidation in Selected European Economies*, en «Procedia Economics and Finance» 15 (1 enero 2014), 137-145.
- MISHKIN, Frederic S., *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, Essex, England, Pearson Education Limited, 11th edition, Global Edition 2016, en <https://www.pearson.com/us/higher-education/product/Mishkin-Economics-of-Money-Banking-and-Financial-Markets-The-11th-Edition/9780133836790.html>.

- MODIGLIANI, Franco, *Liquidity Preference and the Theory of Interest and Money*, en «Econometrica» 12 (1944) 1, 45-88.
- , *The Monetary Mechanism and Its Interaction with Real Phenomena*, en «The Review of Economics and Statistics» 45 (1963) 1, 79-107.
- MOLNAR, Joseph, *La sustentabilidad en el mundo rural insular*, en *I Simposio Internacional sobre el Mundo Rural : retos actuales de la Unión Europea y su incidencia en las regiones ultraperiféricas : especial referencia a Canarias*, 1999, ISBN 84-85441-55-9, págs. 148-209, Editorial Agrícola Española, 1999, 148-209, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=567019>.
- MOLNAR, Margit, *Fiscal consolidation*, en «OECD Journal: Economic Studies» 2012 (4 enero 2013) 1, 123-149.
- MONASTIRIOTIS, Vassilis – HARDIMAN, Niamh – REGAN, Aidan – GORETTI, Chiara – LANDI, Lucio – CONDE-RUIZ, J. Ignacio – et al., *Austerity Measures in Crisis Countries – Results and Impact on Mid-term Development*, en «Intereconomics - Review of European Economic Policy» 2013 (1 febrero 2013) 1, 4-32.
- MONTERO PASCUAL, Juan José, *La actividad administrativa de regulación: definición y régimen jurídico*, en «Revista Digital de Derecho Administrativo» 0 (16 diciembre 2014) 12, 23-44.
- MORALES MATOS, Guillermo, *Las islas Canarias, ¿una región aislada?*, en «Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles» (2001) 32, 155-175.
- MORÁN, Gloria M., *El derecho comparado como disciplina jurídica: la importancia de la investigación y la docencia del derecho comparado y la utilidad del método comparado en el ámbito jurídico*, en «Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña» (2002) 6, 501-530.
- MORCILLO MORENO, Juana – SIERRA MORÓN, Susana de la, *From national Administrative Law to globalisation: economic crisis, governance and regulated self-regulation: Spain*, en «Revue europeenne de droit public = European review of public law = Eur. Zeitschrift des offtl. Rechts = Rivista europea di diritto pubblico» 23 (2011) 1, 381-407.
- MORENO FLÓREZ, Rosa María – CABÁN VALES, Pedro J. (Eds.), *Problemas actuales del derecho civil y del desequilibrio económico: convergencias entre los sistemas jurídicos de España y Puerto Rico* (Colección Temas de Derecho Comparado), Madrid, Dykinson, 2017.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica*, en *Derecho de la regulación económica, Vol. 1, Fundamentos e instituciones de la regulación*, Madrid, Iustel, 2009, 15-244, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2983981>.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago – ESTEVE PARDO, José (Eds.), *Derecho de la regulación económica*, vol. 1. Fundamentos e Instituciones de la Regulación, Madrid, Iustel, Primera edición 2009, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=367113>.
- MUÑOZ MORALES, Luis, *El Código civil de Puerto Rico: Breve reseña histórica*, en «Rev. Jur. U.P.R.» 1 (abril 1932) 2, 75-100.

- MURILLO FERROL, Francisco, *El régimen jurídico de la administración inglesa*, en «Revista de administración pública» (1950) 1, 39-78.
- MUSGRAVE, Richard A., *Sistemas fiscales*, Madrid, Aguilar, 1973.
- , *Teoría de la hacienda pública* (Biblioteca de Ciencias sociales. Economía. Sección 1ª), Madrid, Aguilar, 1968.
- MUSTEA, Lavinia, *How Large are Fiscal Multipliers in the US?*, en «Procedia Economics and Finance» 20 (1 enero 2015), 423-427.
- MUTH, John F., *Rational Expectations and the Theory of Price Movements*, en «Econometrica» 29 (1961) 3, 315-335.
- NAVARRO FAURE, Amparo, *El Estado social y los principios del gasto público y de la deuda pública en una Hacienda globalizada*, en *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: el artículo 135 de la Constitución española* (Cuadernos y debates, 227), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, 287-318.
- NEAIME, Simon, *Sustainability of budget deficits and public debts in selected European Union countries*, en «The Journal of Economic Asymmetries» 12 (1 junio 2015) 1, 1-21.
- NEUMAN, Gerald L. – BROWN-NAGIN, Tomiko (Eds.), *Reconsidering the Insular Cases: The Past and Future of the American Empire*, Cambridge, MA, Human Rights Program, Harvard Law School, 2015.
- NIETO, Alejandro, *Condicionantes y determinantes de la Administración Pública española histórica*, en «Gestión y análisis de políticas públicas» (1996) 7, 67-72.
- , *Los orígenes de la Administración Pública española*, en «Notitia vasconiae: revista de derecho histórico de Vasconia» (2003) 2, 531-550.
- NOORD, Paul van den, *The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and Beyond* (OECD Economics Department Working Papers), Paris, OECD, 19 enero 2000, en https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-size-and-role-of-automatic-fiscal-stabilizers-in-the-1990s-and-beyond_816628410134.
- NÚÑEZ MARTÍNEZ, María, *Cuba y Puerto Rico en el constitucionalismo español. Las Cartas Autonómicas: primer antecedente del Estado Autonómico español*, Madrid, Dykinson, 2008.
- OCAMPO, José Antonio – CEPAL, NU, *Globalización y desarrollo*, en (9 abril 2002), en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2724>.
- OCHANDO, Carlos (Ed.), *Políticas económicas coyunturales - Objetivos e instrumentos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015, en <http://www.marcialpons.es/libros/politicas-economicas-coyunturales/9788490869321/>.
- OCHANDO CLARAMUNT, Carlos, *Capítulo 14. La reforma del sistema público de pensiones del gobierno del Partido Popular*, en *Crisis y Política Económica en España. Un Análisis de la*

Política Económica Actual, Cizur Menor (Navarra) / Valencia, Thomson Reuters Aranzadi / Universidad de Valencia, Departamento de Economía Aplicada, 2014, 311-332.

OJEDA BELMAR, Nicolás, *Las regiones ultraperiféricas en la Unión Europea*, en «Revista de estudios europeos» (2005) 39, 137-150.

O'LEARY, Eoin, *Irish Economic Development: High-performing EU State or Serial Under-achiever?*, New York, Routledge, 2015.

O'MALLEY, Eoin – VAN EGERAAT, Chris, *Industry clusters and Irish indigenous manufacturing: limits of the Porter view*, en «Economic & Social Review» (2000), en <http://www.tara.tcd.ie/handle/2262/62600>.

O'ROURKE, Kevin H. – WILLIAMSON, Jeffrey G., *Globalización e Historia: la evolución de la economía atlántica en el siglo XIX* (Ciencias sociales (Universidad de Zaragoza), 58), Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2006.

———, *When Did Globalization Begin?*, National Bureau of Economic Research, abril 2000, en <http://www.nber.org/papers/w7632>.

PADILLA GONZÁLEZ, Ailin – AILÍN, *Impacto Del Tratado De Libre Comercio De América Del Norte, La Unión Europea Y El Tratado De Libre Comercio Para República Dominicana Y Centro América En Las Exportaciones De Puerto Rico (The Impact of Three Free Trade Agreements on Puerto Rico Exports)*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 2012, en <https://papers.ssrn.com/abstract=1954099>.

PADRÓN MARRERO, David – GODENAU, Dirk, *La excepcionalidad institucional en la economía de Canarias. ¿Ayudan las ayudas?*, en «Anuario de Estudios Atlánticos» (2017) 63, 6.

PANIZZA, Ugo – PRESBITERO, Andrea F., *Public debt and economic growth: Is there a causal effect?*, en «Journal of Macroeconomics» 41 (1 septiembre 2014), 21-41.

PANTOJAS GARCÍA, Emilio, *Development Strategies as Ideology. Puerto Rico's Export-Led Industrialization Experience*, Boulder & San Juan, Lynne Rienner Pub & Editorial UPR, 1990.

PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de derecho administrativo* (Manuales), Valencia, Tirant lo Blanch, 5a. ed. rev. y act 2012.

PAREJO ALFONSO, Luciano José, *Crisis y renovación en el derecho público*, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=12935>.

———, *Eficacia y administración: tres estudios*, Boletín Oficial del Estado, BOE, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1995, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=37028>.

PARISI, Francesco, *Positive, Normative and Functional Schools in Law and Economics*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 2 septiembre 2004, en <https://papers.ssrn.com/abstract=586641>.

- PASCUA MATEO, Fabio, *El rapto del derecho privado: las relaciones entre el derecho público y el derecho privado en el estado regulador*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Civitas, 2015, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=662514>.
- PASTOR, Santos – PINTOS, Jesús, *Law and Economics in Spain*, en *Encyclopedia of Law & Economics*, vol. Volume I. The History and Methodology of Law and Economics, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, 346-369.
- PAÚL, Jesús – UXÓ, Jorge, *Capítulo 5. Competitividad, devaluación interna y sector exterior*, en *Crisis y Política Económica en España. Un Análisis de la Política Económica Actual*, Cizur Menor (Navarra) / Valencia, Thomson Reuters Aranzadi / Universidad de Valencia, Departamento de Economía Aplicada, 2014, 111-132.
- PEREN ARIN, K. – KORAY, Faik – SPAGNOLO, Nicola, *Fiscal multipliers in good times and bad times*, en «Journal of Macroeconomics» 44 (1 junio 2015), 303-311.
- PÉREZ DELGADO, Marta, *Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea: (especial referencia a las Islas Canarias)*, 2000, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=65865>.
- PERLOFF, Harvey, *Puerto Rico's Economic Future: A Study in Planned Development*, University of Chicago Press, 1950.
- PERLOFF, Harvey S., *The United States and the Economic Development of Puerto Rico*, en «The Journal of Economic History» 12 (enero 1952) 1, 45-59.
- PEROTTI, Roberto, *The «Austerity Myth»: Gain Without Pain?*, National Bureau of Economic Research, noviembre 2011, en <http://www.nber.org/papers/w17571>.
- PHILLIPS, A. W., *The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957*, en «Economica» 25 (1958) 100, 283-299.
- PIÑAR MAÑAS, José Luis (Ed.), *Crisis económica y crisis del Estado de Bienestar: El papel del derecho administrativo*, Madrid, Editorial Reus, 2013.
- POSNER, Richard A., *A failure of capitalism: the crisis of '08 and the descent into depression*, Cambridge, Harvard University Press, 2009.
- , *Economic analysis of law*, New York, Aspen, 6th ed. 2003.
- , *The Crisis of Capitalist Democracy*, Cambridge, Harvard University Press, 2010.
- POUND, Roscoe, *Public Law and Private Law*, en «Cornell L. Rev.» 24 (junio 1939) 4, 469-482.
- PRIFTIS, Romanos, *Fiscal Policy in the Great Recession*.
- QUIGGIN, John, *Zombie economics: how dead ideas still walk among us*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 5ta impresión, y 1ra impresión con nuevo capítulo, 2012.
- RABIN, Robert L., *Federal Regulation in Historical Perspective*, en «Stanford Law Review» 38 (1986) 5, 1189-1326.

- RAMIREZ, Steven A., *Fear and Social Capitalism: The Law and Macroeconomics of Investor Confidence*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 19 marzo 2009, en <https://papers.ssrn.com/abstract=1088436>.
- , *The Law and Macroeconomics of the New Deal at 70*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 4 marzo 2003, en <https://papers.ssrn.com/abstract=1655025>.
- REBOLLO PUIG, Manuel – VERA JURADO, Diego J. – ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina (Eds.), *Derecho administrativo. Tomo I: Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, Madrid, Tecnos, 2 ed., 2016.
- REID, L. Jan, *Why Did the American Recovery and Reinvestment Act (ARRA) Fail — or Did it?*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 15 abril 2012, en <https://papers.ssrn.com/abstract=2655957>.
- REINHART, Carmen M – ROGOFF, Kenneth S, *Growth in a Time of Debt*, National Bureau of Economic Research, enero 2010, en <http://www.nber.org/papers/w15639>.
- REIS, Ricardo, *Is something really wrong with macroeconomics?*, en «Oxford Review of Economic Policy» 34 (5 enero 2018) 1-2, 132-155.
- REYNOLDS, Lloyd George, *Wages, productivity, and industrialization in Puerto Rico*, R.D. Irwin, 1965.
- RICARDO, David, *Principios de economía política y tributación* (Obras y correspondencia de David Ricardo, 1), México, etc., Fondo de Cultura Económica, 1959.
- RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa, *La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, en «Teoría y Realidad Constitucional» 0 (junio 2012) 29, 237-260.
- RIERA-CRICHTON, Daniel – VEGH, Carlos A. – VULETIN, Guillermo, *Procyclical and countercyclical fiscal multipliers: Evidence from OECD countries*, en «Journal of International Money and Finance» 52 (abril 2015), 15-31.
- RIGUZZI, Marco – WEGMUELLER, Philipp, *Economic Openness and Fiscal Multipliers*, en «International Economic Journal» 31 (2 enero 2017) 1, 1-35.
- RIMA, Ingrid Hahne, *Development of economic analysis*, London, Routledge, 6th ed 2001.
- RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa, *La reforma constitucional española de 2011: antecedentes, tramitación y el epígono de la LO 2/2012*, en «Corts: Anuario de derecho parlamentario» (2013) 27, 73-93.
- RIVERA RAMOS, Efrén, *The Legal Construction of Identity*, Washington, DC, American Psychological Association, 2001.
- RIVERO CEBALLOS, José Luis, *Capítulo 1. La crisis: una lección de economía*, en *El derecho ante la crisis: nuevas reglas de juego*, Barcelona, Atelier, 2013, 19-41, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=520814>.

- ROBINSON, E.A.G. (Ed.), *Economic Consequences of the Size of Nations*, New York, St. Martin's Press, 1960.
- RODRÍGUEZ BEREJO, Álvaro, *Constitución económica y Constitución fiscal*, en *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: el artículo 135 de la Constitución española* (Cuadernos y debates, 227), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, 83-130.
- RODRÍGUEZ MEJÍAS, María Dolores, *Los costes de ultraperiferia de la economía canaria*, en «Hacienda Canaria» (2002) 2, 185-208.
- RODRÍGUEZ RAMOS, Manuel, *Breve historia de los códigos puertorriqueños*, en «Rev. Jur. U.P.R.» 19 (mayo 1950) 4, 233-272.
- RODRIK, Dani, *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, DC, Institute for International Economics, 1997.
- , *Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?*, National Bureau of Economic Research, abril 1996, en <http://www.nber.org/papers/w5537>.
- RÖHN, Oliver – CALDERA SÁNCHEZ, Aida – HERMANSEN, Mikkel – RASMUSSEN, Morten, *Economic resilience: A new set of vulnerability indicators for OECD countries*, en (28 julio 2015), en https://www.oecd-ilibrary.org/economics/economic-resilience-a-new-set-of-vulnerability-indicators-for-oecd-countries_5jrxhgjw54r8-en.
- ROMER, Paul, *The trouble with macroeconomics*, en «The American Economist, forthcoming» (2016).
- RONCAGLIA, Alessandro, *Breve historia del pensamiento económico*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2017.
- , *Economistas que se equivocan: las raíces culturales de la crisis* (Ciencias Sociales; 110), traducido por Jordi Pascual, Zaragoza, Prensas Universitarias, 1. ed. 2015.
- , *La riqueza de las ideas: una historia del pensamiento económico*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2006.
- ROS HOMBRABELLA, Jacint, *Perplejidad, vacío y hasta empecinamiento de las políticas económicas en la crisis 2007-2012/2013: ensayo de propuestas*, en «Cuadernos de Economía - Spanish Journal of Economics and Finance» 36 (2013) 100, 32-40.
- ROSENFELD, Michel, *Rethinking the boundaries between public law and private law for the twenty first century: An introduction*, en «Int J Const Law» 11 (enero 2013) 1, 125-128.
- ROSSI, Giampaolo, *Método jurídico y Derecho Administrativo: la investigación de conceptos jurídicos elementales*, en «Cuadernos de Derecho Público» (31 mayo 2011) 21, en <https://revista-online.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=702>.
- RUBIO SAN ROMÁN, José Ignacio, *El método y el razonamiento jurídico*, en «Rev. Jur. U. Inter. P.R.» 44 (2010) 3, 581-613.

- RUGGIERO, Guido de, *Historia del liberalismo europeo* (Crítica del derecho, 51), traducido por José Luis Monereo Pérez, Granada, Comares, 2005.
- RUIZ ALMENDRAL, Violeta, *Estabilidad presupuestaria y Reforma Constitucional*, en «Revista española de derecho europeo» (2012) 41, 33-110.
- , *La reforma Constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria*, en «Cuadernos de Derecho Público» (6 octubre 2012) 38, en <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=9974>.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús, *Haciendas autonómicas, crisis económica y políticas para afrontarla*, en «Hacienda Canaria» (2009) 29, 131-152.
- RUIZ, Gumersindo – TORRE, Belén de la – MORAL, Vanesa, *Un mundo en crisis: auge, caída, liquidez y crédito*, Málaga, Cámara Oficial de Comercio Málaga, 2008.
- RUIZ TARRÍAS, Susana, *Las dimensiones constitucionales de la unión económica y monetaria europea*, Cizur Menor (Navarra), 2016, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=670023>.
- SACCHI, Agnese – SALOTTI, Simone, *The impact of national fiscal rules on the stabilisation function of fiscal policy*, en «European Journal of Political Economy» 37 (marzo 2015), 1-20.
- SÁINZ MORENO, Fernando, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Madrid, Civitas, S.A., 1976, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=222238>.
- SALAMA, Bruno Meyerhof, *The Art of Law & Macroeconomics*, en «University of Pittsburgh Law Review» 74 (19 septiembre 2013) 2, en <https://lawreview.law.pitt.edu/ojs/index.php/lawreview/article/view/196>.
- SÁNCHEZ ANDRÉS, Antonio – TOMÁS CARPI, Juan Antonio, *Crisis y política económica en España: un análisis de la política económica actual*, Cizur Menor (Navarra) / Valencia, Thomson Reuters-Aranzadi / Universidad de Valencia, Departamento de Economía Aplicada, 2014, en https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=562314&utm_source=cisne.sim.ucm.es&utm_medium=libro&utm_campaign=Dialnet_Widgets.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho administrativo. Parte general*, Madrid, Tecnos, 10ª ed., 2014.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Fundamentos de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.
- , *Sobre la génesis del derecho administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)* (Biblioteca Jurídica Básica), Madrid, Iustel, 1ª ed 2006.
- SANTOS BRIZ, Jaime, *Derecho civil: teoría y práctica. Tomo I: Introducción y doctrinas generales*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1978.
- , *Derecho Económico y Derecho Civil*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1963.

- SAPIR, André – AGHION, Philippe – BERTOLA, Giuseppe – HELLWIG, Martin – PISANI-FERRY, Jean – ROSATI, Dariusz – et al., *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Oxford University Press, 2004, en <https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199271488.001.0001/acprof-9780199271481>.
- SARFATTI, Mario, *Introducción al estudio del derecho comparado*, México, 1945.
- SASSEN, Saskia, *Una sociología de la globalización*, traducido por María Victoria Rodil, Buenos Aires, Katz, 1ª ed., 3ª reimp. (2012), 2007.
- SAURA FRUCTUOSO, Carlos, *Análisis general de las técnicas de intervención del Estado en la economía*, en «Revista Digital de Derecho Administrativo» 0 (11 diciembre 2015) 14, 27-43.
- SCHIZER, David M., *Fiscal Policy in an Era of Austerity*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 17 octubre 2011, en <https://papers.ssrn.com/abstract=1948692>.
- SERRANO, Felipe, *The Spanish fiscal policy during the recent «great recession»*, en «Journal of Post Keynesian Economics» 32 (2010) 3, 371-388.
- SHAPIRO, Martin, *The Globalization of Law*, en «1 Indiana Journal of Global Legal Studies 37 (1993)» 1 (1 octubre 1993) 1, en <https://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol1/iss1/3>.
- SHAPIRO, Matthew D. – SLEMROD, Joel, *Did the 2008 Tax Rebates Stimulate Spending?*, en «Am Econ Rev» 99 (mayo 2009) 2, 374-379.
- SHARKEY, Catherine, *The Administrative State and the Common Law: Regulatory Substitutes or Complements?*, en «New York University Public Law and Legal Theory Working Papers» (1 julio 2016), en http://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/572.
- SHAVELL, Steven, *Fundamentos del análisis económico del Derecho*, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2016.
- SIDDIQUE, Abu – SELVANATHAN, E. A. – SELVANATHAN, Saroja, *The impact of external debt on growth: Evidence from highly indebted poor countries*, en «Journal of Policy Modeling» 38 (septiembre 2016) 5, 874-894.
- SIERRA MORÓN, Susana de la, *Límites y utilidades del derecho comparado en el derecho público. En particular, el tratamiento jurídico de la crisis económico-financiera*, en «Revista de administración pública» (2016) 201, 69-99.
- SIN, Jasmin, *The Fiscal Multiplier in Small Open Economy: The Role of Liquidity Frictions* (IMF Working Papers), Washington, DC, International Monetary Fund, 2016, en <http://elibrary.imf.org/view/IMF001/23546-9781498366298/23546-9781498366298/23546-9781498366298.xml>.
- SINEVICIENE, Lina – RAILIENE, Ginta, *The Nexus between Government Size, Tax Burden and Private Investment*, en «Procedia - Social and Behavioral Sciences» 213 (diciembre 2015), 485-490.

- SMITH, Adam, *La riqueza de las naciones: (libros I-II-III y selección de los libros IV y V)*, traducido por Carlos Rodríguez Braun, Alianza Editorial, 2001, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=122132>.
- SNOWDON, Brian – VANE, Howard R., *Modern macroeconomics: Its origins, development and current state*, Cheltenham, Edward Elgar, 2005.
- SOBRIDO-PRIETO, Marta, *¿Hacia una modificación del estatuto de las regiones ultraperiféricas?*, en «Hacienda Canaria» (2005) 13, 5-42.
- , *Las regiones ultraperiféricas del espacio Caribe como fronteras activas de la Unión Europea en materia de cooperación territorial*, en *La cohesión social en Iberoamérica: III Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales. Valdivia, 29,30 y 31 de octubre de 2007, 2008, ISBN 978-84-9768-545-0, págs. 407-426*, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2008, 407-426, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2998711>.
- SOLER MARTÍNEZ, José Antonio, *El derecho de la Unión Europea ante la crisis: consideración especial de los mecanismos de rescate e incidencia en el desarrollo constitucional de la Unión Europea*, Madrid, EDISOFER, 2018.
- SOLOW, Robert M., *Rethinking Fiscal Policy*, en «Oxf Rev Econ Policy» 21 (diciembre 2005) 4, 509-514.
- SOMMA, Alessandro, *Introducción al Derecho Comparado*, Madrid, The Figuerola Institute, Carlos III University of Madrid, 2015.
- SORENSEN, Bent E. – YOSHA, Oved, *Is state fiscal policy asymmetric over the business cycle?*, en «Economic Review» (2001) Q III, 43-64.
- SOSVILLA RIVERO, Simón – MARTÍNEZ BUDRÍA, Eduardo – NAVARRO IBÁÑEZ, Manuel, *Efectos macroeconómicos de los incentivos del Régimen Económico Fiscal de Canarias en el período 1994-2013*, en «Journal of Regional Research Investigaciones Regionales» (2006) 9, 75-97.
- SOTO KLOSS, Eduardo, *¿Existe un Derecho administrativo inglés?*, en «Revista de administración pública» (1973) 70, 113-184.
- SPARROW, Bartholomew H., *The Insular Cases and the Emergence of American Empire*, Lawrence, KS, University Press of Kansas, 2006.
- SPENCER, Herbert, *The Man versus the State (1884)*, Indianapolis, LibertyClassics, 1981.
- STEWART, Richard, *The Reformation of American Administrative Law*, vol. 88, 1975.
- , *U.S. Administrative Law: A Model for Global Administrative Law*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 1 mayo 2005, en <https://papers.ssrn.com/abstract=723147>.
- STIGLER, George J., *The Theory of Economic Regulation*, en «The Bell Journal of Economics and Management Science» 2 (1971) 1, 3-21.

- STIGLER, George J. – FRIEDLAND, Claire, *What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity*, en «The Journal of Law & Economics» 5 (1962), 1-16.
- STIGLITZ, Joseph E., *Caída libre: el libre mercado y el hundimiento de la economía mundial* (Pensamiento), Madrid, Taurus, 2010.
- , *Cómo hacer que funcione la globalización* (Pensamiento), Madrid, Taurus, 2006.
- , *Economics of the Public Sector*, New York, NY, W. W. Norton & Company, 3 edition 2000.
- , *El euro: cómo la moneda común amenaza el futuro de Europa* (Pensamiento (Taurus)), traducido por Inga Pellisa y María Luisa Rodríguez Tapia, Barcelona, Taurus, 2016.
- , *El malestar en la globalización* (Pensamiento (Taurus)), Madrid, Taurus, 2002.
- , *Los felices 90: la semilla de la destrucción* (Pensamiento), traducido por Carlos Rodríguez Braun, Madrid, Taurus, 2003.
- , *Reconstructing Macroeconomic Theory to Manage Economic Policy*, National Bureau of Economic Research, septiembre 2014, en <http://www.nber.org/papers/w20517>.
- STIGLITZ, Joseph E. – GREENWALD, Bruce C., *La creación de una sociedad del aprendizaje: una nueva aproximación al crecimiento, el desarrollo y el progreso social*, traducido por Alma Alexandra García Martínez, Madrid, La Esfera de los Libros, 1ª ed 2016.
- SUMMERS, Lawrence H., *U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound*, en «Business Economics; Basingstoke» 49 (2014) 2, 65-73.
- SUNSTEIN, Cass, *Constitutionalism after the New Deal*, en «Harvard Law Review» (1 enero 1987), 421.
- , *La revolución en los derechos: redefiniendo el Estado regulador*, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2016.
- SUTHERLAND, Douglas – HOELLER, Peter – MEROLA, Rossana, *Fiscal Consolidation: Part 1. How Much is Needed and How to Reduce Debt to a Prudent Level?*, en (10 enero 2012), en https://www.oecd-ilibrary.org/economics/fiscal-consolidation-part-1-how-much-is-needed-and-how-to-reduce-debt-to-a-prudent-level_5k9h28rhqnx-en.
- TAMARIT, Cecilio R. – LLORCA VIVERO, Rafael, *Capítulo 15: Las políticas macroeconómicas*, en *Lecciones de economía española*, Cizur Menor (Navarra), Civitas / Thomson Reuters (Legal), Decimotercera edición 2017, 319-344.
- TELES, Vladimir K. – CESAR MUSSOLINI, Caio, *Public debt and the limits of fiscal policy to increase economic growth*, en «European Economic Review» 66 (1 febrero 2014), 1-15.
- TIGERSTROM, Barbara VON, *Small Island Developing States and International Trade: Special Challenges in the Global Partnership for Development*, en «Melbourne Journal of International Law» 6 (octubre 2005) 2, 402.

- TOBIN, James (Ed.), *Informe al Gobernador del Comité para el Estudio de las Finanzas de Puerto Rico (Informe Tobin)*, San Juan, Puerto Rico, Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, 1976.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *El Antiguo Régimen y la revolución*, Madrid, Alianza, 1ª ed. en "Área de conocimiento: Ciencias sociales" 2004.
- TOLEDO, Wilfredo, *Varios Conceptos de Tendencias de las Series Cronológicas y su aplicación a las variables de empleo total y sectorial en Puerto Rico de 1970 a 2007* (Ensayos y Monografías), Unidad de Investigaciones Económicas Departamento de Economía Universidad de Puerto Rico Recinto de Río Piedras, octubre 2010, en <http://economia.uprrp.edu/Ensayo147WilfredoToledo.pdf>.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Manual de historia del derecho español* (Biblioteca universitaria), Madrid, Tecnos, 4a. ed 1983.
- TORNOS MAS, Joaquín, *Crisis del Estado de bienestar. El papel del Derecho Administrativo*, en *Crisis económica y crisis del Estado de Bienestar: El papel del derecho administrativo*, Madrid, Editorial Reus, 171-221.
- TORRERO MAÑAS, *La crisis de la Economía Española* (Working Papers), Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, septiembre 2008, en <https://ideas.repec.org/p/uae/wpa-per/0908.html>.
- TORRUELLA, Juan, *Ruling America's Colonies: The Insular Cases*, en «Yale Law & Policy Review» 32 (15 diciembre 2015) 1, en <https://digitalcommons.law.yale.edu/ylpr/vol32/iss1/3>.
- TORTELLA CASARES, Gabriel, *Capitalismo y revolución: un ensayo de historia social y económica contemporánea*, Madrid, Gadir, 2017.
- TORTELLA CASARES, Gabriel – NÚÑEZ, Clara Eugenia, *Para comprender la crisis*, Madrid, Gadir, 2ª ed 2010.
- TRÍAS MONGE, José, *El sistema judicial de Puerto Rico*, San Juan, Puerto Rico, Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, 1a. ed., 1978; reimp. 1988.
- , *Historia Constitucional de Puerto Rico*, 5 vols., Río Piedras, Puerto Rico, Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, 1981.
- , *Puerto Rico: Las penas de la colonia más antigua del mundo*, San Juan, Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, 1999.
- TRIGO, María de los Ángeles, *Los Estados Unidos y la PROMESA para Puerto Rico*, San Juan, Puerto Rico, América en Libros, 2017.
- URÍA FERNÁNDEZ, Francisco, *Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria*, en «Cuadernos de Derecho Público» (31 mayo 2011) 12, en <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=600>.

- UXÓ GONZÁLEZ, Jorge – BERMEJO PATÓN, Fernando, *Capítulo 4. Política fiscal y presupuestaria (II). Déficit público y deuda pública*, en C. OCHANDO CLARAMUNT (Ed.), *Políticas económicas coyunturales - Objetivos e instrumentos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015, 115-144.
- UXÓ, Jorge, *Capítulo 4. La política de consolidación fiscal en España y sus implicaciones macro-económicas*, en *Crisis y Política Económica en España. Un Análisis de la Política Económica Actual*, Cizur Menor (Navarra) / Valencia, Thomson Reuters Aranzadi / Universidad de Valencia, Departamento de Economía Aplicada, 2014, 87-110.
- UXÓ, Jorge – ÁLVAREZ, Ignacio – FEBRERO, Eladio, *Fiscal space on the Eurozone periphery: The case of Spain*, Berlin, Institute for International Political Economy / Berlin School of Economics and Law, 2017.
- UXÓ, Jorge – PAÚL, Jesús – SALINAS, Javier, *El programa español de estímulo fiscal frente a la crisis: Justificación, características y comparación internacional* (Working Papers), Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, septiembre 2009, en <https://ideas.repec.org/p/uae/wpaper/0909.html>.
- VEGA BENAYAS, Carlos de la., *Teoría, aplicación y eficacia de las normas en el Código Civil* (Monografías.), Madrid, Civitas, [1a. ed.]. 1976.
- VEGA GARCÍA, Pedro de, *Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual*, en «Revista de estudios políticos» (1998) 100, 13-56.
- VELARDE FUERTES, Juan, *Cien años de economía española*, Madrid, Ediciones Encuentro, S. A., 2009, en <https://www.scribd.com/book/282864906/Cien-anos-de-economia-espanola-El-siglo-que-lo-cambio-todo-en-nuestra-economia-de-Silvela-Fernandez-Villaverde>.
- VERICK, Sher – ISLAM, Iyanatul, *The Great Recession of 2008-2009: Causes, Consequences and Policy Responses* (IZA Discussion Papers), Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), mayo 2010.
- VIERA ÁLVAREZ, Christian – BASSA MERCADO, Jaime – CARLOS FERRADA BÓRQUEZ, Juan, *Una aproximación a la idea de “constitución económica” y sus alcances en la constitución chilena*, en «Boletín Mexicano de Derecho Comparado» 49 (1 enero 2016) 145, 325-359.
- VILLAR PALASÍ, José Luis, *Apuntes de derecho administrativo: parte general*, Dykinson, 1977, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=146809>.
- , *Derecho administrativo I*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED, 1978, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=153700>.
- , *El fin del Antiguo Régimen y los orígenes del Estado constitucional en España: la aparición del derecho administrativo*, en *Posada Herrera y los orígenes del derecho administrativo español : I Seminario de Historia de la Administración (Madrid, 21 al 23 de febrero de 2001), 2001, ISBN 84-7088-711-4, págs. 17-30*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2001, 17-30, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=606382>.
- , *La contradicción de normas y hechos y la coherencia.*, en «Icade: Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales» (1989) 17, 105-129.

- , *Los límites de la investigación científica*, en «Debats» (2008) 102, 94-98.
- , *Técnicas remotas del Derecho administrativo* (CLÁSICOS E HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.
- VILLAR ROJAS, Francisco José, *Canarias, región ultraperiférica: Una explicación del artículo 299.2 del Tratado de la Unión Europea*, en «Estudios Canarios: Anuario del Instituto de Estudios Canarios» (2000) 45, 161-186.
- , *Capítulo 2. Crisis económico-financiera; crisis de la administración pública*, en *El derecho ante la crisis: nuevas reglas de juego*, Barcelona, Atelier, 2013, 43-84, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=520814>.
- VIREN, Matti, *How different are the fiscal policy effects?*, en «Revue de l'OFCE» N° 132 (2014) 1, 135-157.
- VIZCAÍNO LÓPEZ, María Teresa – MEDINA ROMERO, Miguel Ángel – VIZCAÍNO LÓPEZ, Miroslava – GERALDES DA CUNHA LOPES, Teresa Maria – GUZMÁN ABREGO, Miguel Maximiliano, *Ensayos sobre Historia del Pensamiento Económico*, Michoacán, México, Cuerpo Académico “Derecho, Estado y Sociedad Democrática”, 2009.
- VOGEL, Lukas, *Structural reforms at the zero bound*, en «European Journal of Political Economy» 48 (1 junio 2017), 74-90.
- VON HAGEN, Jorgen, *Fiscal rules, fiscal institutions, and fiscal performance*, en *Economic & Social Review*, Economic & Social Research Institute, 2002, en <http://www.tara.tcd.ie/handle/2262/61832>.
- VROEY, Michel de, *A history of macroeconomics from Keynes to Lucas and beyond*, New York, Cambridge University Press, 2016.
- WADE, William – FORSYTH, Christopher, *Administrative law*, Oxford, Oxford University Press, 9na ed. 2004.
- WALLERSTEIN, Immanuel, *El capitalismo histórico* (Sociología y política), Madrid, Siglo XXI, 1a ed. 1988.
- , *El moderno sistema mundial* (Historia), Madrid, Siglo Veintiuno de España, 1984.
- WALLICH, Henry C., *Income-Generating Effects of a Balanced Budget*, en «Q J Econ» 59 (1 noviembre 1944) 1, 78-91.
- WALSH, Keith, *The economic and fiscal contribution of US investment in Ireland*, en (2011), en <http://www.tara.tcd.ie/handle/2262/62344>.
- WAMHOFF, Steve – GARDNER, Matthew, *Federal Tax Cuts in the Bush, Obama, and Trump Years*, Washington, DC, Institute of Taxation and Economic Policy (ITEP), julio 2018, en <https://itep.org/federal-tax-cuts-in-the-bush-obama-and-trump-years/>.

- WEBER, Max, *Economía y Sociedad* (1922), traducido por José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Maynez, José Ferrater Mora y Francisco Gil Villegas, México, Fondo de Cultura Económica, 3a edición, 2014.
- WEIL, Prosper – MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, *Derecho administrativo* (Cuadernos Cívitas), Madrid, Cívitas, 1a. ed., reimp. 1989.
- WEINSTEIN, Michael (Ed.), *Globalization: What's New?*, New York, Columbia University Press, 2005, en <https://www.scribd.com/book/338693909/Globalization-What-s-New>.
- WEINTRAUB, E. Roy, *The Microfoundations of Macroeconomics: A Critical Survey*, en «Journal of Economic Literature» 15 (1977) 1, 1-23.
- WERHAN, Keith, *Principles of administrative law* (Concise hornbooks), St. Paul (MN), Thomson-West, 2008.
- , *The Neoclassical Revival in Administrative Law*, en «Administrative Law Review» 44 (1992) 3, 567-627.
- WIESE, Rasmus, *What triggers reforms in OECD countries? Improved reform measurement and evidence from the healthcare sector*, en «European Journal of Political Economy» 34 (junio 2014), 332-352.
- WIESE, Rasmus – JONG-A-PIN, Richard – HAAN, Jakob DE, *Can successful fiscal adjustments only be achieved by spending cuts?*, en «European Journal of Political Economy» 54 (septiembre 2018), 145-166.
- WILLIAMSON, Jeffrey G., *El desarrollo económico mundial en perspectiva histórica: cinco siglos de revoluciones industriales, globalización y desigualdad*, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2012.
- WINCKLER, Georg – HOCHREITER, Eduard – BRANDNER, Peter, *Deficits, Debt and European Monetary Union: Some Unpleasant Fiscal Arithmetic*, en *The Debt Burden and its Consequences for Monetary Policy* (International Economic Association Series), Palgrave Macmillan, London, 1998, 254-282, en https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-349-26077-5_10.
- WREN-LEWIS, Simon, *Ending the microfoundations hegemony*, en «Oxford Review of Economic Policy» 34 (5 enero 2018) 1-2, 55-69.
- , *Macroeconomic policy in light of the credit crunch: the return of counter-cyclical fiscal policy?*, en «Oxford Review of Economic Policy» 26 (2010) 1, 71-86.
- WRIGHT, Allan – KALLICHARAN, Shaiiede – MAMINGI, Nlandu – MAYNARD, Tracy, *Estimation of Fiscal Multipliers in a Small Open Economy: The Case of Barbados*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 13 noviembre 2015, en <https://papers.ssrn.com/abstract=2775346>.
- WYPLOSZ, Charles, *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*, National Bureau of Economic Research, marzo 2012, en <http://www.nber.org/papers/w17884>.

- YANG, Weonho – FIDRMUC, Jan – GHOSH, Sugata, *Macroeconomic effects of fiscal adjustment: A tale of two approaches*, en «Journal of International Money and Finance» 57 (octubre 2015), 31-60.
- YOUNG, Warren – ZILBERFARB, Ben-Zion (Eds.), *IS-LM and Modern Macroeconomics* (Recent Economic Thought, 73), The Netherlands, Kluwer Academic Publishers, 2001, en <http://www.springer.com/gp/book/9780792379669>.
- ZAFRA DÍAZ, Julián – AMIGÓ MELCHIOR, Beatriz, *Análisis de la estrategia de la Unión Europea a favor de sus Regiones Ultraperiféricas: evolución y renovación en el horizonte 2020*, en «Hacienda Canaria» (2012) 37, 330-354.
- ZEZZA, Gennaro, *The impact of fiscal austerity in the Eurozone*, en «Review of Keynesian Economics» 0 (autumn 2012), 37-54.
- ZOLLER, Elisabeth., *Introduction to public law: a comparative study*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2008.
- ZSCHIESCHE SÁNCHEZ, Juan, *Keynes, los déficit fiscales y la necesidad de contenerlos: análisis de los organismos fiscales independientes como alternativa institucional y elaboración de una propuesta orientada a la estabilidad presupuestaria para el caso España*, en <https://dial-net.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=27184>.
- ZWEIG, Stefan, *El mundo de ayer*, México, D.F., Editorial Porrúa, 1a. edición de la original de 1941, 1983.
- ZWEIGERT, Konrad – KÖTZ, Hein, *Introduction to comparative law*, Oxford, Clarendon Press, 3rd rev. ed., reimp. 2011.

Informes

- BANCO DE ESPAÑA (Ed.), *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, Madrid, Banco de España, 2017.
- , *El análisis de la economía española*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.
- BANCO GUBERNAMENTAL DE FOMENTO PARA PUERTO RICO, *Innovación, experiencia y solidez para Puerto Rico*, San Juan, Puerto Rico, BGF, Primera edición 1992.
- CECA-CEE-CEEA, *Crecimiento, competitividad, empleo – Retos y pistas para entrar en el siglo XXI – Libro Blanco* (Boletín de las Comunidades Europeas, Suplemento 6), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1993, en https://www.researchgate.net/publication/40934329_Libro_Blanco_-_Crecimiento_competitividad_empleo_-_Retos_y_pistas_para_entrar_en_el_siglo_XXI.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *El papel de la política tributaria frente a la crisis global: consecuencias y perspectivas*, CEPAL, 2009, en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2920-papel-la-politica-tributaria-frente-la-crisis-global-consecuencias-perspectivas>.

- COMMONWEALTH OF PUERTO RICO, *Financial Information and Operating Data Report*, San Juan, Puerto Rico, Government Development Bank & Department of the Treasury, 2009, en http://www.gdb.pr.gov/investors_resources/documents/CommonwealthReportdated-May152009.pdf.
- , *Financial Information and Operating Data Report*, Government Development Bank & Department of the Treasury, 2010, en http://www.gdb.pr.gov/investors_resources/documents/CommonwealthReportdatedMay12010.pdf.
- , *Financial Information and Operating Data Report*, Government Development Bank & Department of the Treasury, 2016, en <http://www.gdb.pr.gov/documents/CommonwealthofPuertoRicoFinancialInfoFY201612-18-16.pdf>.
- CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE, *Potential Economic Impacts of Changes in Puerto Rico's Status Under S. 712* (CBO Papers), Washington, DC, Congressional Budget Office, abril 1990.
- CONVENCIÓN CONSTITUYENTE DE PUERTO RICO, *Diario de sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico: 1951 y 1952.*, San Juan, Puerto Rico, LEXIS-NEXIS of Puerto Rico, Edición conmemorativa 2003.
- FEDERAL RESERVE BANK OF SAN FRANCISCO, *Research on the Effects of Fiscal Stimulus: Symposium Summary*, Federal Reserve Bank of San Francisco, 1 enero 1970, en <https://www.frbsf.org/economic-research/publications/economic-letter/2008/july/research-effects-fiscal-stimulus-symposium-summary/>.
- INDEPENDENT EVALUATION OFFICE OF THE INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Desempeño del FMI en el período previo a la crisis financiera y económica: La supervisión del FMI entre 2004-07*, Washington, DC, Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund, de enero de 2011, en http://www.ieo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/01102011Crisis_Main_Report_SPANISH.pdf.
- , *IMF Response to the Financial and Economic Crisis*, Washington, DC, Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund, octubre 2014, en <https://ieo.imf.org/en/our-work/evaluation-reports/Completed/2014-1027-imf-response-to-the-financial-and-economic-crisis>.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Can Fiscal Policy Stabilize Output?*, en *Fiscal Monitor: Now Is the Time: Fiscal Policies for Sustainable Growth*, Washington, DC, IMF, 2015, en <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/Now-Is-the-Time>.
- , *Fiscal Monitor: Now Is the Time: Fiscal Policies for Sustainable Growth*, Washington, DC, IMF, 2015, en <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/Now-Is-the-Time>.
- , *Fiscal Monitor: Achieving More with Less*, Washington, DC, IMF, 2017.
- LIBRARY OF CONGRESS. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE – NANTO, DICK KAZUYUKI, *The Global Financial Crisis: Analysis and Policy Implications*, en https://fraser.stlouisfed.org/scribd/?title_id=5025&filepath=/files/docs/historical/fct/crs_gfcanalysis_20091002.pdf.

- OECD, *Fiscal consolidation: targets, plans and measures*, en «OECD Journal on Budgeting» 11 (22 agosto 2011) 2, 15-67.
- THE FINANCIAL CRISIS INQUIRY COMMISSION, *The Financial Crisis Inquiry Report*, Washington, DC, Government Printing Office, 2011.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE INTERAGENCY STUDY, *Economic study of Puerto Rico: Report to the President prepared by the Interagency Task Force, coordinated by the United States Department of Commerce*, 2 vols., Washington, DC, United States Government Printing Office, 1979.
- UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE, *Issues Affecting U.S. Territory and Insular Policy*, 7 febrero 1985, en <http://www.gao.gov/products/NSIAD-85-44>.
- UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *Pharmaceutical Industry: Tax Benefits of Operating in Puerto Rico*, 14 mayo 1992, en <http://www.gao.gov/products/GGD-92-72BR>.
- , *Puerto Rico: Characteristics of the Island's Maritime Trade and Potential Effects of Modifying the Jones Act*, 20 marzo 2013, en <http://www.gao.gov/products/GAO-13-260>.
- , *Puerto Rico: Factors Contributing to the Debt Crisis and Potential Federal Actions to Address Them*, Washington, DC, Government Accountability Office (GAO), 9 mayo 2018, en <https://www.gao.gov/products/GAO-18-387>.
- , *Puerto Rico: Fiscal Relations with the Federal Government and Economic Trends during the Phaseout of the Possessions Tax Credit*, 23 junio 2006, en <https://www.gao.gov/products/GAO-06-541>.
- , *Puerto Rico: Information on How Statehood Would Potentially Affect Selected Federal Programs and Revenue Sources*, 31 marzo 2014, en <http://www.gao.gov/products/GAO-14-31>.
- , *Puerto Rico: Potential Federal Income Tax Revenues Resulting From Statehood*, 8 julio 1998, en <http://www.gao.gov/products/GGD-98-166R>.
- , *Tax Policy: Analysis of Certain Potential Effects of Extending Federal Income Taxation to Puerto Rico*, 5 septiembre 1996, en <http://www.gao.gov/products/GGD-96-127>.
- , *Tax Policy: Pharmaceutical Industry's Use of the Research Tax Credit*, 15 junio 1994, en <http://www.gao.gov/products/GGD-94-139>.
- , *Tax Policy: Puerto Rico and the Section 936 Tax Credit*, 9 julio 1993, en <http://www.gao.gov/products/GGD-93-109>.
- , *Tax Expenditures: Background and Evaluation Criteria and Questions*, Washington, DC, GAO, 2013.
- , *U.S. Insular Areas: Information on Fiscal Relations with the Federal Government*, 31 enero 1995, en <http://www.gao.gov/products/T-GGD-95-71>.

Legislación consultada

EE.UU.

Public Law 110–185, enacted February 13, 2008 – Economic Stimulus Act of 2008

Public Law 111–5, enacted February 17, 2009 – American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (ARRA)

Public Law 114-187, enacted June 30, 2016 – Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (PROMESA)

España

Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, medidas de impulso a la actividad económica.

Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, medidas extraordinarias para la reducción del déficit público

Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad

Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)

Puerto Rico

Ley número 7 de 2009 – Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico

Ley número 8 de 2009 – Para enmendar la Ley número 44 de 1988: Ley de la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico

Ley número 9 de 2009 – Ley del Plan de Estímulo Económico Criollo

Ley número 66 de 2014 – Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico

Ley número 21 de 2016 – Ley de moratoria de emergencia y rehabilitación financiera de Puerto Rico (capítulo 6: creación de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico)

Ley número 2 de 2017 – Ley de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico

Jurisprudencia consultada

EE.UU.

Puerto Rico et al. v. Franklin California Tax-Free Trust, 136 S. Ct. 1938 (2016)

Puerto Rico v. Sánchez Valle, 136 S. Ct. 1863 (2016)

Downes v. Bidwell, 182 U.S. 244 (1901).

Puerto Rico

Esbrí v. Sucesión Serrallés, 1 D.P.R. 321 (1902)

Domínguez Castro et al. v. E.L.A. I, 178 D.P.R. 1 (2010)

Trinidad Hernández v. E.L.A., 188 D.P.R. 828 (2013)

Asociación de Maestros de Puerto Rico v. Sistema de Retiro de Maestros de Puerto Rico, 2014
T.S.P.R. 58